

Ein Mächtekonzert für das 21. Jahrhundert: Blaupause für eine von Großmächten getragene multilaterale Sicherheitsinstitution

Müller, Harald; Jüngling, Konstanze; Müller, Daniel; Rauch, Carsten

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Müller, H., Jüngling, K., Müller, D., & Rauch, C. (2014). *Ein Mächtekonzert für das 21. Jahrhundert: Blaupause für eine von Großmächten getragene multilaterale Sicherheitsinstitution*. (HSFK-Report, 1/2014). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-381843>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

HSFK-Report Nr. 1/2014

Ein Mächtekonzept für das 21. Jahrhundert

Blaupause für eine von Großmächten getragene
multilaterale Sicherheitsinstitution

Harald Müller/Konstanze Jüngling/Daniel Müller/Carsten Rauch

Dieser Report ist im Rahmen des HSFK-Forschungsprojektes „The Post-Transatlantic Age – A Twenty-First Century Concert of Powers“ entstanden. Das Projekt wird gefördert vom „Europe and Global Challenges“-Programm, das von den Stiftungen Compagnia di San Paolo (Turin), Riksbankens Jubileumsfond (Stockholm) und der Volkswagen-Stiftung (Hannover) ins Leben gerufen wurde. Wir danken dem Programm und den Stiftungen für ihre Unterstützung.



100 Jahre nach Ausbruch des Ersten Weltkriegs ist auch die Friedensforschung gefordert, globale Entwicklungen auf den Prüfstand zu stellen. Gibt es heute ähnliche politische Konstellationen, Krisen oder Fehlentwicklungen wie in den Jahren vor 1914? Wo treffen wir heute noch auf die Folgen des Ersten Weltkriegs? Wie können künftige Kriege verhindert werden? In loser Folge werden 2014 Beiträge zu diesen Fragen in den HSFK-Publikationen erscheinen.

© Leibniz-Institut Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse:

HSFK • Baseler Straße 27-31 • D-60329 Frankfurt am Main

Telefon: +49(0)69 95 91 04-0 • Fax: +49(0)69 55 84 81

E-Mail: mueller@hsfk.de • juengling@hsfk.de • danielmueller@hsfk.de • rauch@hsfk.de

Internet: www.hsfk.de

ISBN: 978-3-942532-65-5

Euro 6,-

Zusammenfassung

Eine neue Verteilung der Macht in der Welt zeichnet sich ab. Die Globalisierung treibt die Interdependenz zwischen Volkswirtschaften und nationalen Gesellschaften immer weiter voran. Großmächte behalten aber ihre dominierende Rolle im internationalen System – mit der größten Ansammlung wirtschaftlicher Kraft und der bedrohlichsten Ballung von militärischem Potenzial.

Zugleich vollzieht sich in den internationalen Beziehungen ein Wandel von Unipolarität, die durch die amerikanische Hegemonie gestaltet wurde, zu einer multipolaren Struktur: China und Indien (mit einigem Abstand auch Brasilien) steigen in der Mächtehierarchie auf. Die Möglichkeit, dass die asiatischen Mächte die USA ein- oder gar überholen könnten, ist nicht auszuschließen. Beunruhigenderweise bestehen dabei eine Reihe von Konflikten zwischen den größeren Mächten – so etwa Territorialdispute im Ost- und im Südchinesischen Meer und im Himalaya. Auch beobachten wir die Wiederbelebung von Rüstungswettläufen. Diese Probleme scheinen zwar kontrollierbar, aber ihre inhärenten Risiken vergrößern sich durch den gleichzeitigen Machtwechsel, der Instabilitäten und Ungewissheiten in die Weltpolitik trägt. Im schlimmsten Falle könnte diese Kombination das äußerste globale Übel hervorbringen: einen Großmächtekrieg.

Die heutige Situation weist gewisse – beunruhigende – Ähnlichkeiten mit der Mächte- und Konfliktkonstellation von 1914 auf. Im Lichte des sich in diesem Jahr zum 100. Mal jährenden Ausbruch des Ersten Weltkrieges kann die frühere Leistung des „Europäischen Konzerts“, den Frieden unter den Großmächten für mehr als eine Generation aufrecht erhalten zu haben, nicht hoch genug eingeschätzt werden. Der Krieg wurde möglich, weil das Konzert zerfiel. Es lohnt sich daher, die Institution des Mächtekonzerts einer Prüfung daraufhin zu unterziehen, ob sie bei richtiger Nutzung durch die Teilnehmer unter heutigen Bedingungen zur Aufrechterhaltung des Friedens beitragen könnte.

Frieden zwischen den Großmächten als eine natürliche Entwicklung misszuverstehen, weil zwischenstaatliche Kriege in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen haben, ist eine gefährliche Illusion. Diese leichtfertige Haltung übersieht nicht nur die gegenwärtigen und kommenden Risiken, sondern erkennt auch das Ausmaß an harter Arbeit und politischer Klugheit, das nötig war, um seit 1945 die große Katastrophe zu verhindern. Ein Krieg zwischen modernen, zumeist nuklear bewaffneten Großmächten würde den Horror aller Kriege, die die Menschheit in ihrer Geschichte erlebt hat, um Größenordnungen übertreffen und könnte durchaus im Zusammenbruch der Zivilisation enden.

Deshalb muss das friedliche Management der Großmächtebeziehungen die erste Aufgabe eines globalen Sicherheitssystems und seiner Institutionen sein. Wenn ihre Zusammenarbeit sich festigt, wird internationale Sicherheit und die kooperative Lösung anderer Menschheitsprobleme eine reale Möglichkeit. Herrscht Rivalität und Konflikt zwischen ihnen, verschlechtert sich die globale Sicherheitslage, und das „globale Regieren“ auf anderen, lebenswichtigen Feldern entfällt. Denn das tiefe Misstrauen zwischen den Großmächten, das im Feld der Sicherheitspolitik erwächst, wird die Kooperation in anderen

Feldern ersticken. Erfolgreiche Sicherheitskooperation legt den Grundstein für effektiven Multilateralismus in anderen Gebieten.

Eine Sicherheitsinstitution für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts muss deshalb mindestens drei Ziele verfolgen. An erster Stelle steht die Verhinderung von größeren Konflikten bis hin zu Kriegen zwischen den Großmächten selbst. Darüber hinaus gilt es zweitens, ein politisches Umfeld zu generieren und aufrecht zu erhalten, das gekennzeichnet ist durch Zurückhaltung, die Akzeptanz der Interessen anderer und die Erkenntnis, dass internationale Sicherheit interdependent ist. Dies ermöglicht gemeinsame Positionen oder sogar Handlungen in verschiedenen Bereichen der internationalen Sicherheit. Drittens schafft sie die Voraussetzung für gemeinsame Aktivitäten in anderen Governance-Feldern.

Die Hauptverantwortung für die Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit liegt beim Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Alle Versuche, diesen zu reformieren, um ihn an die sich verändernden veränderten Machtstrukturen und Bedürfnisse der Staatengemeinschaft anzupassen, sind allerdings gescheitert. Gleichzeitig ist er durch seine hohe Politisierung oft gelähmt. Er ist dadurch nur eingeschränkt in der Lage, die Sicherheitsfragen des kommenden Jahrhunderts erfolgreich zu bearbeiten. Deswegen braucht es eine Institution, die in der Lage ist, diese Defizite zu überwinden.

Ein Beispiel eines erfolgreichen Großmächtemultilateralismus findet sich im „Europäischen Konzert“ des 19. Jahrhunderts. Dieses verhinderte Großmächtekräfte für vierzig Jahre, dämmte die Eskalation der nachfolgenden deutschen und italienischen Einigungskriege ein und wahrte für weitere vierzig Jahre den Frieden. Es transformierte Europas Mächte für eine ganze Periode zu Friedens-Managern. Bedauerlicherweise unterließen es die Großmächte danach zusehends die Normen und Verfahren der früheren Konzertpraxis zum Management ihrer Beziehungen einzusetzen, so dass der Ausbruch des Ersten Weltkrieges nicht verhindert werden konnte.

Sich die Erfahrungen des „Europäischen Konzerts“ zu Nutze machen, aber seine Schwächen zu vermeiden, bildet die Grundlage für die Konstruktion eines zeitgemäßen Mächtekonzerts des 21. Jahrhunderts mit starken Normen und Prinzipien: Dazu zählt, dass alle die zwingende Notwendigkeit der Kooperation anerkennen, die Gleichheit und Verschiedenheit der Mitglieder achten, Empathie und Respekt für die vitalen Interessen der Partner und der Nichtmitglieder zeigen, gute Nachbarschaftspolitik pflegen, auf den unilateralen Gebrauch von Gewalt und auf das Streben nach militärischer Überlegenheit verzichten sowie das Völkerrecht beachten. Diese Normen werden sich im Laufe der Praxis herausbilden; es ist unrealistisch zu erwarten, dass sie bereits bei der Gründung des Konzerts die volle Kraft entfalten. Ständig an den Normen zu arbeiten und sie schrittweise zu festigen, ist hingegen eine Voraussetzung für den Bestand des Konzerts.

Wer sollte in solch einem Konzert vertreten sein? Wir empfehlen eine Institution mit zehn bis siebzehn Mitgliedern, die in erster Linie aus Großmächten besteht, aber auch eine regionale Balance verwirklicht. Unentbehrlich ist die Mitgliedschaft von Staaten, deren Macht und Einfluss ihnen erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten in der Weltpolitik geben wie beispielsweise die USA oder China. Weniger mächtige Staaten, die gleichwohl regionale

Führungsmächte sind, gehören aus Gründen der geographischen Ausgewogenheit dazu. Letztlich allerdings müssen die Teilnehmer selbst die endgültige Zusammensetzung verhandeln. Eine entscheidende Bedingung für den Erfolg des Konzerts bleibt indes der richtige Umgang mit den Nichtmitgliedern. Es gilt die Folgen der Exklusivität zu minimieren und die Möglichkeiten der Teilhabe zu maximieren. Dazu braucht es spezifische Strategien gegenüber unterschiedlichen Typen von Partnern, die von möglichen Konzertkandidaten, die es „knapp nicht geschafft“ haben, über Mittelmächte und Kleinstaaten zu Staaten reicht, die gravierende Dispute mit Großmächten oder mit der internationalen Gemeinschaft insgesamt führen.

Ein Mähtekonzert des 21. Jahrhunderts muss sich in die heutige Weltordnung integrieren, die es zugleich gestalten möchte. Es geht nicht darum, existierende Institutionen zu verdrängen, etwa die Vereinten Nationen. Ganz im Gegenteil, die Arbeit des Konzerts soll helfen, Blockaden dieser Institutionen zu überwinden und ein Forum für Konsultation, Vertrauensbildung und Entscheidungsvorbereitung schaffen. Auch die Beziehungen zu Gruppierungen wie den G20 und regionalen Sicherheitsinstitutionen wie der ASEAN oder der Afrikanischen Union müssen vom Geist der Kooperation geprägt sein, nicht von Rivalität. Mit der internationalen Zivilgesellschaft sollte das Konzert einen lebendigen Austausch pflegen und sich der Wichtigkeit dieses Kontakts für die eigene Legitimität bewusst sein.

Das Konzert sollte bescheiden starten und eine informelle Institution bleiben, die einen gangbaren Mittelweg zwischen völliger Transparenz und übertriebener Geheimhaltung findet. Es wäre nicht selbst eine Entscheidungsinstanz, sondern würde sein Bestes tun, um Entscheidungen in formalen und rechtsgestützten Institutionen wie dem Sicherheitsrat vorzubereiten und zu erleichtern. Für die bilateralen Konflikte zwischen Konzertmitgliedern sollte das Vorbild der ASEAN beachtet werden, wo von Streitparteien erwartet wird, die notwendigen Anstrengungen zur Streitbeilegung zu unternehmen, allerdings nicht in Plenarsitzungen, sondern bilateral am Rande der hochrangigen Treffen.

Ein modernes Konzert entlang den skizzierten Grundlinien auf den Weg zu bringen wird keine einfache Aufgabe sein, unmöglich ist sie indes nicht. Manche Staaten mögen zögern, aber die Anforderungen an die Mitglieder bedeuten keine unzumutbaren Opfer. Ganz im Gegenteil, „Konzertieren“ liegt durchaus in ihrem eigenen wohlverstandenen langfristigen Interesse.

Inhalt

1.	Einleitung	1
2.	Gefahr und Chance: Großmächtebeziehungen heute und morgen	4
3.	Potential und Probleme eines Großmächtekonzerts	7
4.	Kriterien und Optionen für die Mitgliedschaft	10
5.	Das Exklusionsproblem entschärfen	15
6.	Prinzipien und Normen für ein Konzert des 21. Jahrhunderts	17
6.1	Kooperation und Verantwortung	18
6.2	Stabilität und gemeinsame Gewinne	18
6.3	Gleichheit und Verschiedenheit	19
6.4	Verständnis für vitale Interessen	20
6.5	Kein Überlegenheitsstreben	21
6.6	Rechtstreue und Gewaltverbot	21
6.7	Beilegung von Territorialkonflikten	22
7.	Wie würde ein Konzert in die heutige Welt passen?	23
7.1	Die Beziehung zwischen dem Konzert und den Vereinten Nationen	23
7.2	Das Konzert und die G20	23
7.3	Das Konzert und regionale Organisationen	24
7.4	Das Konzert und die internationale Zivilgesellschaft	25
8.	Wie würde das Konzert arbeiten?	26
8.1	Bescheiden starten, schrittweise entwickeln	26
8.2	Die Vorteile der Informalität	27
8.3	Transparenz versus Vertraulichkeit	27
8.4	Mit bilateralen Konflikten umgehen – der „ASEAN“-Weg	28
8.5	Gemeinsame Positionen finden – Entscheidungen vorbereiten	28
9.	Schlussfolgerungen	29
10.	Literatur	32

1. Einleitung

2014 jährt sich der Ausbruch des Ersten Weltkriegs zum hundertsten Mal. Das motiviert die Frage nach heutigen Parallelen; Ziel dabei ist, Lehren aus der Vergangenheit zu ziehen und einem möglichen künftigen Großmächtekonflikt vorzubauen. Vor dem Ersten Weltkrieg waren die Mächte Europas in komplizierte Konflikt- und Allianzketten eingebunden. Diese Verkettung machte es möglich, ja, wahrscheinlich, dass sich die Krise nach den Schüssen von Sarajewo wie ein Lauffeuer durch das gesamte Konfliktsystem ausbreiten konnte. Dieser Dynamik standen keine ausreichenden Mittel mehr entgegen, um die verhängnisvolle Eskalation zu stoppen.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts hatte das Europäische Konzert, das Koordinations- und Konsultationssystem der europäischen Großmächte, den großen Krieg verhindert. Auch am Vorabend des Ersten Weltkriegs waren einzelne Instrumente des Konzerts noch in Gebrauch (Kießling 2002). Als normative Ordnung, die die Politik der Mächte anleitete und auf einen friedlichen Interessenausgleich ausrichtete, hatte es indes aufgehört zu bestehen. Deutschland hatte nach dem Sieg über Frankreich im Jahre 1871 – anders als die Sieger über Napoleon 1815 – die Rehabilitation des Feindes zu verhindern und Paris zu isolieren gesucht; dies blieb Leitlinie deutscher Politik. Russland unterstützte die irredentistischen Ziele Serbiens gegen Österreich-Ungarn, die vitalen Interessen des Konzertpartners grob missachtend. Großbritannien und Frankreich waren nicht bereit, das schwächelnde Wien als Akteur des europäischen Großmachtsystems zu stützen. Nationalismus und die imperialistische Konkurrenz, an der Deutschland als auftrumpfender „Newcomer“ teilnahm, taten ein Übriges, um die Empfindung für gemeinsame Interessen und die Bereitschaft zur Befolgung gemeinsamer Normen zerfallen zu lassen (Schroeder 2004). Offensive Militärstrategien, an starre, zeitkritische Aufmarschpläne gebunden, fügten dem explosiven Gemisch einen kräftigen Schuss strategischer Instabilität hinzu.

Der Historiker Paul Schroeder (2004) hat den Ausbruch des Ersten Weltkriegs indes weniger auf die Brisanz der Großmachtkonflikte, als vielmehr mit der Unfähigkeit und dem Unwillen der politischen Führer begründet, die Normen und Verfahren der früheren Konzertpraxis zum Management ihrer Beziehungen einzusetzen.

Im Lichte des Ersten Weltkrieges kann die frühere Leistung des Konzerts, den Frieden unter den Großmächten für mehr als eine Generation aufrecht erhalten zu haben, nicht hoch genug eingeschätzt werden. Dieser Erfolg ist umso erstaunlicher, als die Geschichte wenige Beispiele für das erfolgreiche Management von Großmachtbeziehungen zeigt.

Obwohl die internationalen Beziehungen mittlerweile Tummelplatz verschiedenster Akteure geworden sind, sind Großmächte wie vor 100 Jahren die wichtigsten Akteure. Vor allem verfügen sie über das größte Schadenspotential. Ihre Beziehungen sind auch in Zeiten der Globalisierung von Konflikten und Sicherheitsdilemmata geprägt. Zudem erleben wir tiefgreifende Machtverschiebungen: Während die USA noch ihren Spitzenplatz behaupten, wachsen Volkswirtschaften wie die chinesische und die indische überdurchschnittlich. Dieses Wachstum setzt sich in „weiche Macht“ und in militärisches Potential um. Manche Beobachter erwarten einen „Machtübergang“ von den USA zu China an der Spitze der

internationalen Machtpyramide (Casetti 2003). Solche Machtverschiebungen gleichen tektonischen Veränderungen: Sie verlaufen spannungsreich und riskant – wie vor dem Ersten Weltkrieg der Aufstieg des Deutschen Reiches (Tammen et al. 2000). Die Kombination struktureller Prozesse mit Konflikten zwischen Großmächten ergibt eine gefährliche Situation.

Von Asien ausgehend, entwickelt sich ein Konfliktsystem zwischen den Großmächten, das vom Japanischen Meer bis in den Mittleren Osten reicht. Zwischen den USA und China hat ein Rüstungswettkampf eingesetzt, in dem beide zunehmend auf offensive Strategien setzen. Erinnerungen an 1914 werden wach. Der Bedarf an Stabilität in den Großmachtbeziehungen ist offenkundig, schon gar im nuklearen Zeitalter. Denn über die Verhinderung des großen Krieges hinaus lässt sich auch keines der regelungsbedürftigen Weltprobleme, von Problemen der internationalen Sicherheit bis hin zu Governance-Feldern wie etwa Finanzordnung oder Klimawandel, ohne Beteiligung der Großmächte lösen. Bleiben sie ungelöst, vermehrt sich das globale Konfliktpotential weiter.

Die Vereinten Nationen zeigen eine eindrucksvolle Bilanz: Seit ihrer Etablierung gab es keinen großen Großmachtkrieg. Für den heutigen Bedarf ist aber v.a. der Sicherheitsrat mit bedenklichen Unzulänglichkeiten und Legitimitätsmängeln belastet. Die Auszeichnung der Siegermächte des 2. Weltkriegs als permanente Mitglieder mit Vetomacht entspricht nicht den heutigen Mächteverhältnissen, zudem sind mehrere Weltregionen nicht unter den ständigen Mitgliedern vertreten. Sämtliche Bemühungen, den Sicherheitsrat zu erweitern sind gescheitert. Außerdem haben Zwistigkeiten zwischen den ständigen Mitgliedern wichtige Entscheidungen blockiert, was die Bildung von „Koalitionen der Willigen“ unter der Führung der USA ohne Mandat motivierte. Zu selten hat der Sicherheitsrat als Arena für ernsthafte Deliberation gewirkt, in der jede Seite ihre Argumente präsentiert und nach fairen Kompromissen sucht. Zwar bietet der Rat den Vorteil rechtsgestützten Handelns, erweist sich aber als inflexibel, wenn informelle Konsultationen und Vertrauensbildung gefordert sind. Zudem schwebt über seinen Verhandlungen das Damoklesschwert des Vetos. Die G8, die sich nun auch mit Sicherheitsfragen befasst, ist noch „westlastiger“ als der Sicherheitsrat und schließt viele der aufsteigenden Großmächte aus. Die G20 ist repräsentativer, aber auf Wirtschaftsfragen konzentriert.

Das Modell „Europäisches Konzert“ lässt sich zwar nicht eins zu eins in unsere Zeit übertragen, bietet aber hilfreiche Ansatzpunkte. Wir versuchen hier seine Erfolgs- und Zerfallsursachen zu verstehen; zu übernehmen, was anwendbar ist, seine Schwächen auszubügeln und es zeitgemäß zu ergänzen. Dabei sind insbesondere die Beziehungen zwischen Großmächten und weniger mächtigen Staaten und anderen Akteuren anders anzulegen als im 19. Jahrhundert: Legitimitätsfragen sind heute wichtiger und Mitwirkungsrechte für die weniger Mächtigen unerlässlich.

Das freie Spiel der Mächte ist kein Weg zur Stabilität und schon gar kein Friedensgarant: Ein bloßes Mächtegleichgewicht, auch ein nukleares, ist zu instabil und riskant. Der einzig gangbare Weg erscheint daher ein Großmächtemanagement durch die Großmächte selbst auf Basis von Selbstbeschränkung und gegenseitigem Entgegenkommen. Daraus ergibt sich folgende Prioritätensetzung:

1. Die Verhinderungen von größeren Konflikten bis hin zu Großmächtekonflikten.
2. Ein politisches Umfeld zu schaffen, das durch Zurückhaltung, die Akzeptanz der Interessen anderer und die Erkenntnis gekennzeichnet ist, dass internationale Sicherheit interdependent ist.
3. Gemeinsame Positionen und Handlungen in den Kernbereichen internationaler Sicherheit.
4. Die Voraussetzungen für gemeinsame Aktivitäten in anderen Governance-Feldern zu schaffen.¹

Eine Institution, die diesen Zielen genügen soll, muss die heutigen Machtverhältnisse reflektieren und regionale Repräsentativität aufweisen, anders als der Sicherheitsrat oder die G8 mit ihrem „westlichen Übergewicht“. Sie muss für informelle Konsultationen und Vertrauensbildung offener, sowie inklusiver sein für die Teilhabe Außenstehender. Sie sollte ein Forum für Deliberation bieten, in dem die Großmächte ohne den protokollarischen und Entscheidungsdruck formeller Institutionen nach Problemlösungen suchen können, um Spannungen und Rivalitäten zu mildern. Die Stabilität der internationalen Ordnung spielt eine große Rolle, daher sollte der Sicherheitsrat nicht ersetzt werden, vielmehr sollten sich beide Institutionen gegenseitig ergänzen.

Die nachfolgenden Überlegungen sind ambitioniert. Wir entwerfen einen Idealtypus für ein konzertiertes Großmacht-Sicherheitsmanagement. Dass auch eine bestehende Institution – am ehesten die G20 – die hier geforderten normativen und prozeduralen Merkmale und Fähigkeiten entwickeln könnte, ist nicht auszuschließen. Uns kam es jedoch darauf an, unter Ausblendung bestehender, mit anderen Schwerpunkten und Zielsetzungen gewachsener Institutionen, ein für den oben identifizierten Bedarf brauchbares Modell zu entwerfen.

Trotzdem handelt es sich nicht um ein reines Gedankenexperiment. Unser Report basiert auf einem internationalen Forschungsprojekt². Es hat unter Teilnahme von Wissenschaftlern aus China, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Indien, Russland und den USA die Chancen eines modernen Mächtekonzerts untersucht. Wir präsentieren eine modifizierte Version dieses Gemeinschaftsprodukts: Dort ging es darum, einen Konsens zu formulieren; unser Report spiegelt die Positionen seiner Autorin und seiner Autoren wider.

1 Ob solche Aktivitäten dann innerhalb dieser Institution stattfänden, oder ob das verbesserte Klima das durch diese Institution entsteht, die bessere Zusammenarbeit der Großmächte in anderen Foren ermöglicht, ist dabei zweitrangig.

2 „A 21st Century Concert of Powers“, gefördert von der Compagnia di San Paolo, dem Riksbankens Jubiläumsfond und der Volkswagenstiftung; www.hsfk.de/Ein-Maechtekonzert-fuer-das-21-Jahrhundert.763.0.html.

2. Gefahr und Chance: Großmächtebeziehungen heute und morgen

Seit dem Zweiten Weltkrieg hat die Zahl zwischenstaatlicher Kriege abgenommen, einen Großmächtekrieg gab es gar nicht mehr. Manche bejubeln schon das Aussterben des Krieges, als sei das ein natürlicher Trend (Mueller 1989). Tatsächlich hat es harte Arbeit, Risikobewusstsein, politische Klugheit, Vorsicht und viel Glück (Kuba-Krise) erfordert, erneute Katastrophen zu vermeiden. Ein tödlicher, auch ein nuklearer Zusammenstoß bleibt möglich, wenn nicht weiterhin größte Anstrengungen unternommen werden, ihn zu vermeiden.

Noch stellt der Westen mit den USA an der Spitze den wirtschaftlich und militärisch mächtigsten Block dar. Die amerikanische Volkswirtschaft produziert das größte Brutto-sozialprodukt, das US-Militär ist allen anderen Streitkräften überlegen. Aber China und Indien, holen auf (Zakaria 2009). Zwar sind Langzeitprognosen unsicher, der Machtzuwachs der asiatischen Staaten ist jedoch unübersehbar. Schon heute kann Washington weder alleine noch mit seinen Verbündeten die Weltordnung ohne die Mitwirkung anderer gestalten. China und Indien lassen keinen Zweifel daran, dass sie eigene Auffassungen über die ideale internationale Ordnung haben und größere Mitsprache einfordern (Schirm 2010).

Die Machtverschiebungen wandeln das internationale System von der Unipolarität zur Multipolarität. Anders als im Kalten Krieg besteht mehr als nur eine Rivalität. Dazu gehören multipolare nukleare Rüstungswettläufe, mit denen die Welt keine Erfahrungen hat (Müller 2011b: 18). Machtübergänge können heftige Impulse in der alten Hegemonialmacht und in den aufsteigenden Mächten erzeugen. Alle sind an der Kontrolle über die Weltordnung interessiert, die von der Hegemonialmacht und ihren Verbündeten geschaffen wurde, die von deren Verteilungsmustern am meisten profitieren. An dieser Verteilung von Einfluss, Sicherheit, Status, Anerkennung und wirtschaftlichem Nutzen möchten sie festhalten. Die aufsteigenden Mächte suchen ihren „Platz an der Sonne“, weisen das existierende Normgefüge als ungerecht zurück und verlangen nach gleichem Status wie der Hegemon (Welch/Shevchenko 2010). Diese Impulse sind konfliktträchtig. Zugleich rivalisieren die aufsteigenden Staaten um den „Platz auf dem Sprungbrett“ (Rauch 2013). Da alle Beteiligten ihre eigenen Forderungen für legitim halten, enthalten die daraus resultierenden Dispute ein Eskalationspotential (Welch 1993).

Nicht alle historischen Machtübergänge endeten in Kriegen (Lebow/Valentino 2009). Die Opposition der aufsteigenden Mächte, aber auch ihre Rivalität untereinander verringern sich in dem Maße, in dem ihr Wunsch nach gleichem Status respektiert wird. Die Abstiegssängste der Hegemonialmacht lassen nach, wenn ein Platz in der kooperativen Weltführung garantiert scheint (Müller/Rauch 2011). Diese allseitige Status-Zufriedenheit zu erreichen, ist indes keine triviale Aufgabe und verlangt allseits Mut und Klugheit – wie die Friedenswahrung vor 1990.

In der Weltordnung der Zukunft werden vor allem vier Staaten durch ihre Macht, ihre Netzwerke von Kooperation und Konflikt und ihre Fähigkeit, konstruktiv oder als Friedensstörer zu agieren, grundlegend über Frieden und Konflikt bestimmen: die USA,

China, Indien und Russland. Sie verfügen über unterschiedliche Herrschaftssysteme und Ideologien. Spezifische historische Erfahrungen haben zu divergierenden Wertungen und Prioritäten geführt. Während die USA die Souveränität anderer Staaten davon abhängig machen, ob sie bestimmte Standards von Governance beachten, machen die anderen drei kaum Abstriche am klassischen Verständnis von Souveränität. Vor allem China und Indien, frühere Opfer des Imperialismus, weisen das Konzept bedingter Souveränität zurück. Auch der Einsatz militärischer Gewalt zur Lösung internationaler Krisen oder das Verhältnis zwischen Staat und Markt sind hoch kontrovers.

Zugleich sehen China, Indien und Russland ihre Souveränität und territoriale Integrität durch separatistische und radikale Kräfte im Innern bedroht, Russland im Nordkaukasus, China in Tibet, Sinkiang und in der Taiwan-Frage, Indien in Kaschmir, in den ländlichen Gebieten des „Hindugürtels“ und im ethnisch zerklüfteten Osten. Alle drei Länder weisen zurück, was sie als illegitime Intervention in ihre inneren Angelegenheiten ansehen (Ollapally 2013: 215).

Russlands Kerninteresse schließt die Konsolidierung des Einflusses im „post-sowjetischen Raum“ als Signatur seines Weltmachtstatus ein. Dies bringt Spannungen mit den USA mit sich, die ihre dortigen Handlungsmöglichkeiten zu vergrößern und den russischen Einfluss zu verringern suchen. Trotz aller Versuche eines „Neustarts“ misstraut Russland den amerikanischen Absichten (Dembinski et al. 2010). Die Erweiterung der NATO, deren Fortsetzung nicht ausgeschlossen ist, sowie der Disput über die Raketenabwehr bleiben Steine des Anstoßes. Andererseits sucht Russland die wirtschaftliche Kooperation mit dem Westen (v.a. Europa) zu vertiefen und arbeitet an einer „strategischen Partnerschaft“ mit Indien, mit dem es problemlose Beziehungen pflegt (Dasgupta 2007).

Indiens sicherheitspolitische Sorgen gelten China, nachgeordnet auch Pakistan (Ollapally 2013: 217). Indien fühlt sich nicht hinreichend gerüstet, um seine Sicherheit angesichts wachsender chinesischer Macht zu gewährleisten. Chinas Anspruch auf die indische Provinz Arunachal Pradesh gibt dieser Rivalität eine territoriale Dimension. Auch Chinas maritime Aktivitäten in Birma, Bangladesch, Sri Lanka und Pakistan fordern Neu-Delhi heraus. In den letzten fünfzehn Jahren hat sich Indien auf die USA zubewegt, aber ein formales Bündnis vermieden und in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zwischen 1995 und 2000 nur bei knapp über 20% der Resolutionen mit den USA gestimmt (Sagar 2004). Tatsächlich liegen seine Positionen zu Klimawandel, Welthandel und humanitären Interventionen näher an denen Beijings, die westliche Haltung hingegen erscheint beiden asiatischen Großmächten problematisch.

China glaubt sich einer amerikanischen Umzingelungspolitik ausgesetzt, die seinen Aufstieg zur Weltmacht bremsen soll. Als Schutzmacht Taiwans steht Washington der nationalen Einheit im Wege. Die Entwicklung des US-Raketenabwehrsystems ebenso wie die militärische Weltraumpolitik und die konventionelle Überlegenheit der USA wecken Zweifel an der chinesischen Abschreckungsfähigkeit. Im Verhältnis zu Neu-Delhi sieht China im Asyl, das Indien der tibetanischen Exilregierung gewährt, eine Gefährdung der eigenen territorialen Integrität. Die chinesischen Beziehungen zu Russland sind scheinbar gut, russische Waffenexporte nach Südostasien, der chinesische Einfluss in Zentralasien sowie die Einwanderung von Chinesen nach Ostsibirien schaffen indes Irritationen.

Für Amerika bleiben die Stabilität in Europa und Asien, der Fluss von Rohöl aus dem Persischen Golf in die Weltwirtschaft sowie die Ausrichtung des internationalen Systems auf die Herausforderung der aufsteigenden Mächte Probleme von vitalem Interesse. Die Schlüsselfrage für Washington ist ein komplexes Problemmanagement in Zeiten knapper Kassen und einer gespaltenen politischen Elite.

Zwischen den USA, Russland, China und Indien hat zudem ein nuklearer Rüstungswettlauf begonnen (Müller 2011b: 18). Auslöser sind auf Überlegenheit ausgerichtete Offensivoptionen der USA, kombiniert mit der Arbeit an der Raketenabwehr; Russland und China sehen ihre Abschreckungsfähigkeit gefährdet und ergreifen Gegenmaßnahmen. Russland ersetzt obsoleete Raketen durch technisch fortgeschrittene, China erweitert und modernisiert sein Arsenal langsam, aber stetig. Indien macht den Ausbau seiner Abschreckungsmacht von der Größe der chinesischen Nuklearstreitkräfte abhängig, Pakistan orientiert sich an Indien. Es handelt sich daher tatsächlich um mehrere sich überlappende Rüstungswettläufe mit unterschiedlichen Antriebskräften. Sie werden schwer aufzuhalten sein und tendieren zur Instabilität.

Eine neue Konfliktdimension bildet der Cyberspace. Russland und China werden umfangreicher Spionageaktivitäten und verdeckter Attacken gegen Opponenten und Partner verdächtigt. Die Enthüllungen über die NSA haben aufgedeckt, dass die USA in diesen Aktivitäten ihre Rivalen noch übertreffen.

Ein weiteres Risiko ist die Konkurrenz um Erdöl, die durch die Erschließung neuer fossiler Energieressourcen („Fracking“) gemildert, aber nicht aufgehoben wird. Der Bedarf Chinas und Indiens steigert die strategische Bedeutung der persischen Golfregion und lässt dortige Instabilitäten zu Herden möglicher Weltkrisen werden.

Zwei Konfliktpaare bergen hohe Risiken, nämlich China/USA und Indien/China; die russisch-amerikanischen und russisch-chinesischen Beziehungen sind konfliktartig, aber auf niedrigerem Niveau. Die gefährlichsten Brennpunkte der Zukunft könnten im Ost- und Südchinesischen Meer liegen, wo China territoriale Ansprüche verfolgt, während die USA als Schutzmacht der Anrainerstaaten fungieren und Indien maritime und rohstoffwirtschaftliche Interessen entwickelt mit der Folge eines maritimen Rüstungswettlaufs. Auch die Taiwan-Frage ist durch diese Konstellation geprägt und kann aufflammen, wenn eine nationalistisch gesonnene Regierung in Taipeh ins Amt kommen sollte. China versucht sich die Option zu verschaffen, durch weitreichende Schläge die amerikanische Machtprojektionsfähigkeit weit vor seinen Küsten gegebenenfalls präemptiv zu bekämpfen. Die USA versuchen sich in die Lage zu versetzen, diese entstehenden Fähigkeiten durch konventionelle Langstreckenschläge – gleichfalls präemptiv – zu beseitigen. In den Überlegungen beider spielt der „Cyberwar“ in Offensive und Defensive eine zunehmende Rolle.

Die fernen Ähnlichkeiten mit der Lage vor dem Ersten Weltkrieg ergeben sich dadurch, dass auch heute die Interessen der Großmächte unzureichend reguliert auf Konfrontationskurs zueinander gehen. Und wie am Anfang des 20. Jahrhunderts haben wir es dabei nicht mit einer Reihe bilateraler Konflikte zu tun, sondern mit einem Netzwerk von Konfliktsystemen, in dem jeder potentielle Krisenherd direkt oder indirekt mit jedem anderen verbunden ist. Einzelne Ereignisse – ein japanisch-chinesischer Zusammenstoß vor den

umstrittenen Diaoyu/Senkaku-Inseln, der Wahlsieg eines nationalistischen taiwanesischen Politikers, eine Serie maritimer Scharmützel um die Spratley-Inseln oder chinesisch-indische Grenzkonflikte im Himalaya – könnten sich durch das ganze Konfliktsystem hindurch ausbreiten. Es ist kaum vorstellbar, dass eine ernste Verschärfung von Spannungen an einer Stelle des Konfliktraums nicht anderswo zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft führt, mit der Folge gravierender Stabilitätsrisiken.

Dennoch teilen die Großmächte stabilitätsbezogene Interessen: die Beseitigung der terroristischen Drohung, die Eindämmung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Prävention von eskalationsträchtigen Gewaltkonflikten. Die Globalisierung festigt auch das gemeinsame Interesse an einer stabilen Weltwirtschaft, der Grundlage nachhaltigen Wachstums. Keine der Konfliktfronten weist akute Virulenz auf. Ihre Kombination mit den globalen Machtverschiebungen beinhaltet aber ein gefährliches Krisenpotential und verlangt nach einem vorausschauenden Management. Die bestehenden internationalen Institutionen bieten Foren an, über diese Probleme zu sprechen, verfehlen aber oft ihren Zweck, weil die Akteure dort Status- und Führungskonkurrenz in den Vordergrund stellen und wichtige Mächte nicht beteiligt sind. Es geht darum, sie in einer Institution zusammenzuführen, deren Zweck die Verständigung durch kollektive Konsultation und Kooperation ist. Häufige Zusammenkünfte im Rahmen des angestrebten Konzerts eröffnen die Chance, dass die Staatsführungen Sinn für ihre gemeinsame Verantwortung für den Weltfrieden und schrittweise Vertrauen zueinander entwickeln.

3. Potential und Probleme eines Großmächtekonzerts

Ein Mächtekoncert ist dadurch definiert, dass eine Gruppe von Großmächten institutionalisiert, aber nicht notwendigerweise formalisiert kooperiert, um die internationale Ordnung zu formen, zu erhalten und, wenn geboten, auch zu verändern. Das klassische Europäische Konzert entwickelte sich im Rahmen des vom Wiener Kongress 1815 etablierten europäischen Staatensystems. Die Siegermächte der Napoleonischen Kriege schufen es, damit sich kriegsartige Zusammenstöße zwischen den europäischen Großmächten nicht wiederholten. Die neue Ordnung beruhte auf neuen Normen, Praktiken, Vereinbarungen und institutionellen Arrangements. Das Vertragssystem des Wiener Kongresses war davon ein Teil, ebenso regelmäßige Treffen der Monarchen, Außenminister und Botschafter sowie das Wiener Diplomatische Protokoll, dass die zuvor üblichen Rangeleien über Rangordnung und Prestige drastisch reduzierte (Schulz 2009).

Das Europäische Konzert beinhaltete Normen, von denen nur einige Rechtsform erhielten und die den Erfolg der Institution begründeten: Die Mitglieder garantierten einander ihre Existenz, territoriale Integrität und respektierten die wechselseitigen vitalen Interessen. Sie behandelten einander trotz unverkennbarer Machtdifferenzen als Gleiche. Alle akzeptierten den Verzicht auf gewaltsame Änderungen des Status quo und auf die unilaterale Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Länder außer mit diplomatischen Mitteln. Sie hegten gemeinsam revisionistische Ambitionen ein. Schließlich

vereinbarten sie ein System von Konsultationen und gemeinsamen Aktionen als Kriseninstrument (Müller/Rauch 2011).

Dieses Instrumentarium veränderte das Europäische System im Vergleich zum 18. Jahrhundert, das vom Ringen um das Machtgleichgewicht bestimmt war. Während der Vertrag von Utrecht zu Beginn des 18. Jahrhunderts das internationale Gleichgewicht nationalen Anstrengungen überlassen hatte, wurde es nun als gemeinsame Aufgabe verstanden, die durch Verhandlungen zu erfüllen war. Das Sicherheitsdilemma zwischen den Staaten, die in der Lage waren, große Kriege zu führen, schrumpfte. Sie entdeckten, dass nur sie gemeinsam fähig waren, Stabilität zu wahren und transformierten sich zu Friedens-Managern. Schließlich veranlasste es die Großmächte zur Selbstbeschränkung und Zurückhaltung und verhinderte damit einen neuen europäischen Großkrieg (Baumgart 1999).

Das Konzert machte diplomatische Konfliktmediation zur Alltagspraxis. Es schuf präventive Diplomatie und entwickelte Leitprinzipien für Konfliktlösung. Während des griechischen Unabhängigkeitskrieges (1821-1831) kam die Konzertsmehrheit überein, dass die humanitäre Notlage eine gemeinsame Intervention in den Machtbereich des Osmanischen Reiches erlaube. Dafür etablierte man das Prinzip, dass intervenierende Mächte auf territorialen Zugewinn oder privilegierte Rechte als Folge der Intervention zu verzichten hatten. Das Konzert einigte sich gleichfalls auf Normen, um die Konsequenzen dynastischer Nachfolgestreitigkeiten zu kontrollieren. Aggressive Allianzen und Angriffskriege erhielten das Stigma der Illegitimität.

Innerhalb des Konzerts gab es einen Graben zwischen den liberaleren Staaten Großbritannien und Frankreich einerseits und dem autokratischen Österreich-Ungarn, Russland und Preußen (Müller/Rauch 2011: 18). Umso erstaunlicher waren Erfolge beim Management von Wandel: Das Konzert verhalf Griechenland, Belgien und Rumänien zur Unabhängigkeit und bewerkstelligte den Übergang der Provinz Neuenburg von geteilter schweizerisch-preußischer Souveränität in den vollständigen Besitz der Eidgenossenschaft. In all diesen Fällen triumphierte der gemeinsame Wunsch nach Systemstabilität über ideologische Orientierungen und dynastische Interessen (Schulz 2009).

Obwohl das Europäische Konzert vierzig Jahre lang einen Großmachtkrieg verhinderte, und es während der folgenden siebzehn Jahre den Krimkrieg, den italienischen Einigungskrieg, und die deutschen Einigungskriege lokal eindämmte, um mit der Wiederaufnahme von Elementen der Konzertsdiplomatie nach 1871 bis 1914 den Frieden erneut zu wahren, gab es auch negative Erfahrungen und Ergebnisse.

Konzertmitglieder verletzten gelegentlich die geltenden Normen und versuchten, das Konzert für ihre Interessen zu instrumentalisieren. In diesen Fällen widersetzten sich indes andere Mitglieder dem Normbruch (Kupchan/Kupchan 1991: 147). Gravierender war der Ausschluss kleiner Staaten von der Entscheidungsfindung und der internationalen Rechtssetzung (Schulz 2009). Zudem verweigerte es mehrfach vormals legitimen Akteuren, z.B. Polen, die Unabhängigkeit, um territoriale Interessen von Mitgliedern zu befriedigen. Die Legitimität des Konzerts litt weiterhin unter seiner Intransparenz.

Außerhalb Europas galten seine Regeln nicht. Die Berliner Konferenz 1884/5 etablierte eine rechtliche Trennung zwischen „zivilisierten Staaten“ und Zonen außerhalb dieser

geschlossenen Gesellschaft. Dieses pseudo-legale Instrument ermächtigte im europäischen Denken die Konzertmitglieder, sich außereuropäische Territorien anzueignen. In den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts wurde das Konzert in der „orientalischen Frage“, in Afrika und China ein Instrument der imperialistischen Mächte. Imperialismus erschütterte die Konzernormen und trug zu seinem Kollaps bei. Der Berliner Kongress von 1878 führte die schlechte Praxis aus dem 18. Jahrhundert erneut ein, die (territoriale) Kriegsbeute zwischen den interessierten Mächten zu verteilen.

Das Konzert zerfiel schließlich durch die doppelte Herausforderung zunehmender Wertkonflikte und des wachsenden Nationalismus (Osiander 1994: 219-223). Großbritannien und Frankreich entwickelten sich liberaler, Österreich-Ungarn, Deutschland und Russland blieben autokratisch. Der Nationalismus ergriff die Bevölkerungen und wurde von den Eliten zur Herrschaftssicherung manipuliert. Die Zunahme militärischer Feuerkraft um das Zehnfache bis zur Jahrhundertwende verschärfte das Sicherheitsdilemma zwischen den Mächten. Die Stärke der Konzertinstitutionen ist indes daran abzulesen, dass es bis zur Julikrise 1914 dauerte, bis sie endgültig aufhörten zu funktionieren.

Was können wir aus diesen Erfahrungen für die heutige Mächtekonstellation lernen? Ein Bestand gemeinsamer Interessen ist nötig, um Großmächte zur Bildung eines Konzerts zu motivieren. Im frühen 19. Jahrhundert bewirkte das die frische Erinnerung an die Kriege Napoleons. Heute könnten die globalen Interdependenzen und die gewaltigen Risiken eines großen Krieges, der mit moderner Militärtechnologie ausgetragen würde, Gemeinsamkeit begründen.

Auch die Rolle der Wertkonflikte beim Zerfall des Europäischen Konzerts gibt zu denken: Die heutigen Großmächte repräsentieren eine weitaus größere kulturelle Vielfalt; Maßnahmen sind zu treffen, um die Sprengkraft dieses Faktors zu entschärfen.

Seinerzeit war das Konzert unter demokratischen Bewegungen unpopulär. Heute wird ein Großteil potentieller Konzert-Mitglieder demokratisch regiert; die Wählerschaft muss von der Kooperation überzeugt werden. Auch Legitimität in den Augen der internationalen Zivilgesellschaft sollte erreicht werden.

Die Ansprüche der Nichtmitglieder an das Konzert bilden ebenfalls eine Herausforderung. Da das Konzert global agieren muss, bleiben keine imperialen Ventile, um Statuswünsche zu erfüllen. Schließlich muss sich das Konzert zu einer existierenden Weltordnung mit zahlreichen Institutionen positionieren, anstatt wie im 19. Jahrhundert ein Vakuum füllen zu können.

Auch heute sind Szenarios vorstellbar, in denen die Konzertgründung scheitert, seine Arbeit blockiert bleibt, oder seine Dauerhaftigkeit gefährdet ist:

Schlüsselakteure könnten die Teilnahme verweigern, weil sie eine Einmischung in ihre inneren Belange befürchten. Insbesondere die USA könnten Bedenken haben. Wer auch im Weißen Haus regiert, Washington dürfte derzeit den Verlass auf die eigene Stärke und bilaterale Problemlösungen den komplexen Anforderungen eines multilateralen Konzerts vorziehen. Wenn ein Konzert zustande kommen soll, müssen diese Bedenken gedämpft werden.

Wie schon das Europäische Konzert unter den Demokraten nicht beliebt war, so könnte auch ein heutiges Konzert auf Opposition in Politik und Zivilgesellschaft stoßen. Wie die Anti-Globalisierungs-Bewegung oder „Occupy“ könnte sich eine Konzert-Opposition transnational konstituieren. Das Bekenntnis der Konzertmächte zu ihrer globalen Verantwortung, die Bereitschaft zum Zuhören und glaubwürdige Selbstkritik würden auch in der Zivilgesellschaft einen Legimitätszuwachs bewirken.

Ein modernes Konzert muss inklusiver sein als der historische Vorgänger, aber es kann nie universal sein. Das könnte zur Rebellion der Ausgeschlossenen führen: in Form einer „Achse des Bösen“ einer Handvoll radikaler Staaten; in Form einer Koalition einer Gruppe von Mittelmächten, die die Mitgliedschaft „knapp“ verfehlt haben; oder in Form einer Gegenbewegung der Staatenmehrheit. Die Wirksamkeit des Konzerts würde v.a. unter den letzten beiden Alternativen leiden.

Die Erfahrungen vor dem Ersten Weltkrieg zeigen, dass der Zerfall des Konzerts in zwei Blöcke sein Ende bedeutet. Solcherlei Blockbildung – etwa Demokratien gegen Nicht-demokratien, Industrie- gegen Entwicklungs- oder Schwellenländer – würde wohl auch heute den Versuch beenden, Politik zwischen den Großmächten zu konzertieren. Diese Szenarios treten indes nicht schicksalhaft ein; kluge Politik kann sie beeinflussen.

4. Kriterien und Optionen für die Mitgliedschaft

Die Zusammenstellung eines Konzerts ist in erster Linie ein politischer Prozess. Wer in ein Mächtekonzert aufgenommen wird, bleibt allein den beteiligten Staaten überlassen. Nichtsdestotrotz schlagen wir im Folgenden Mitgliedschaftskriterien vor, die aus unserer Sicht sinnvoll erscheinen und an denen sich eine Auswahl der Mitglieder orientieren könnte. Da es sich dabei um keine statischen Faktoren handelt, stellt unser Vorschlag eher eine Momentaufnahme der aktuellen Kräftekonstellationen als eine endgültige Auswahl dar. Die Zusammenstellung des Konzerts ist ein laufender Prozess, der an veränderte Realitäten anzupassen ist.

Aus unserer Sicht muss ein Konzert etablierte und aufsteigende Mächte einschließen, die über Führungspotential verfügen. Diese Anforderung geht über die vier zentralen Staaten, die in Kapitel 1 genannt wurden, hinaus. Globalen Schaden zu verhüten verlangt die Mobilisierung kollektiver Anstrengungen und eine vernünftige Lastenteilung. Konzertmitglieder sollten in der Lage sein, Verantwortung zu übernehmen.

Zwei Kriterien betreffen Kritikpunkte an der Zusammensetzung des VN-Sicherheitsrats. Erstens sollte die Konzertmitgliedschaft die Machtverhältnisse in der Welt reflektieren. Zweitens sollte sie regionale und kulturelle Repräsentativität zeigen. Das erste Kriterium betrifft die Effizienz, das zweite die Legitimität eines Großmächtekonzerts.

Bezüglich des Effizienzkriteriums sollten Mitglieder über *wirtschaftliche, militärische und/oder politische Ressourcen* verfügen, um zur internationalen Ordnung beizutragen. Zudem sollten sie den *Willen* zeigen, diesen Beitrag zu leisten (anders als z.B. die

isolationistischen USA nach dem 1. Weltkrieg). Schließlich sollten Anzeichen vorhanden sein, dass die internationale Gemeinschaft dem fraglichen Akteur einen solchen Beitrag zutraut. Um diese Kriterien fassen zu können, bieten sich einige Indikatoren an.

Die Machtressourcen eines Staates lassen sich an *Bevölkerungsgröße, territorialer Ausdehnung und Bruttosozialprodukt*³ ablesen. Die *Mitgliedschaft in der G20* spiegelt sowohl wirtschaftliche Macht als auch deren Anerkennung wider. Militärische Macht bedarf nicht der nuklearen Abstützung. Für die weltordnungspolitische Rolle ist ein Minimum an Machtprojektionsfähigkeit wichtiger, die sich an der Höhe der *Verteidigungsausgaben* ablesen lässt. Die politische Macht eines Staates hängt von der *Stellung in seiner Region* ab. Ein vom Zerfall erfasster oder unmittelbar bedrohter Staat kann diese Rolle nicht übernehmen.

Die *Teilnahme in VN-mandatierten und -geführten militärischen Operationen* nutzen wir als Indikator für den Willen eines Staates, seine Ressourcen in den Dienst kollektiver Interessen zu stellen. Die Dauer der *Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat* gilt als Zeichen der Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen und als Hinweis, dass die internationale Gemeinschaft diese Bereitschaft anerkennt. Da wir an der heutigen Lage interessiert sind, betrachten wir die Sicherheitsrats-Jahre seit 1990 und berücksichtigen die frühere Periode lediglich, um eine Rangfolge zwischen Staaten mit gleicher Mitgliedschaftsdauer herzustellen.

Die Entscheidung darüber, ob ein Indikator erfüllt wird oder nicht, wird auf der Basis eines Rankings getroffen. Jeder Indikator gilt als erfüllt, wenn ein Staat bei dichotomen Indikatoren die Bedingung erfüllt bzw. bei nicht-dichotomen Indikatoren unter den fünfzehn bestplatzierten Staaten rangiert.

In einem ersten Schritt berücksichtigen wir für die Konzertmitgliedschaft nur Staaten, die mehr als die Hälfte der acht Indikatoren erfüllen. Sodann messen wir die Repräsentativität der Mitgliedschaft anhand von drei Kriterien: Erstens sollten Staaten aus allen großen *Weltregionen* vertreten sein. Zweitens sollte wenigstens ein Mitglied die größten *Weltkulturen, namentlich die Religionen*, repräsentieren, in dem die Mehrheitsbevölkerung dieser Religion angehört. Drittens sollte das Konzert Staaten umfassen, deren Bevölkerungssumme *mehr als 50% der Weltbevölkerung* ausmacht.

Die folgende Tabelle zeigt, welche Staaten (plus die EU⁴) diese Kriterien erfüllen. Nur drei, die EU, Brasilien und Indien, zeigen bei allen Kriterien relevante Werte. Die USA, China und Russland erfüllen sieben, Indonesien, Japan, Mexiko und Saudi-Arabien je fünf.

3 Dieser Indikator ist aussagekräftiger als das Bruttoinlandsprodukt, weil er auch die Beiträge der Bürger und Unternehmen eines Staates im Ausland erfasst.

4 Die EU wird für die Zwecke dieser Übersicht als Ganzes verstanden. Für die Kriterien Bevölkerung, Territorium, Bruttosozialprodukt, Militärausgaben und Peacekeeping wurden die Werte der Mitgliedsstaaten addiert. Die Einzelstaaten für sich wurden bei den Berechnungen, auf denen die Tabelle beruht, nicht berücksichtigt. Die EU als Ganzes verfügt über hohe Machtressourcen (Bevölkerung, Militär, Wirtschaft) und ist in der internationalen Diplomatie nicht nur durch die Mitgliedsstaaten hochaktiv. Jedoch plagt sie trotz der vertraglich verbrieften Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ein Mangel an einheitlichem Willen und die Unfähigkeit, mit einer Stimme zu sprechen (Dembinski et al. 2011). Das beeinträchtigt ihre Performanz bei den Kriterien „Willen“ und „Anerkennung“: Addiert man die Verteidigungsaus-

Tabelle 1: Konzertkandidaten und ihr Abschneiden bei den Konzertkriterien

Staat/ Akteur	Bevölke- rung	Territo- rium	BSP	G20- Mitglied	Militär- ausgaben	Peace- keeping	UNSC Perioden	Zentral in Region	Erfüllte Indikatoren
<i>Mächte, die mehr als die Hälfte der Indikatoren erfüllen</i>									
Brasilien	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	8
EU	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	8
Indien	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA	8
China	JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	JA	JA	7
Russland	JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	JA	JA	7
USA	JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	JA	JA	7
Indonesien	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA	5
Japan	JA	NEIN	JA	JA	JA	NEIN	JA	NEIN	5
Mexiko	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	JA	5
Saudi Arabien	NEIN	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	JA	5
<i>Mächte, die aus Gründen der regionalen Balance berücksichtigt werden</i>									
Südafrika	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	JA	NEIN	JA	4
Australien	NEIN	JA	NEIN	JA	JA	NEIN	NEIN	JA	4
Ägypten	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	NEIN	JA	2
<i>Mächte, die aufgrund ihres Potenzials berücksichtigt werden</i>									
Kanada	NEIN	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	4
Argentinien	NEIN	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	JA	NEIN	4
Türkei	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	3
Südkorea	NEIN	NEIN	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	3
<i>Mächte, die aufgrund von Staatszerfall nicht berücksichtigt werden</i>									
Nigeria	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	3
Pakistan	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	JA	JA	NEIN	3

gaben und die VN-Operationen aller Mitgliedsstaaten schneidet die EU hier zwar gut ab. Aber es fehlt ne kohärente Politik; gegenwärtig ist die EU deshalb nicht auf Augenhöhe mit den vorgenannten Mächten. Indes würde ihr Ausschluss das Konzert wertvoller Ressourcen berauben und zu einem regionalen Ungleichgewicht führen. Die Einzelstaaten zu berücksichtigen ist keine Lösung. Dann wären mehrere EU-Mitglieder mitgliedsfähig und das Konzert – genau wie bereits jetzt der Sicherheitsrat – regional unausgewogen.

Die Mitgliedschaft im Konzert auf diese Staaten zu begrenzen, die fünf oder mehr Kriterien abdecken, ergibt eine legitimitätsgefährdende regionale und kulturelle Asymmetrie. Also müssen Kandidaten identifiziert werden, um die Legitimitätslücke zu schließen.

Um Nordafrika zu repräsentieren, bietet sich unter den Staaten mit zwei erfüllten Kriterien nur Ägypten an. Das arabische Land ist nahe an der Erfüllung eines weiteren Kriteriums, des der Bevölkerung, bei dem es weltweit den 16. Platz einnimmt. Im subsaharischen Afrika kommt Südafrika in Frage, das vier Kriterien erfüllt und wirtschaftlich und militärisch alle regionalen Wettbewerber übertrifft. Nach dem Ende des Apartheid-Regimes zweimal in den Sicherheitsrat gewählt, hat es das fünfte Kriterium nur knapp verfehlt. Eine weitere Region ohne Repräsentanten ist Ozeanien, wo sich Australien mit vier erfüllten Kriterien anbietet.

Sechs weitere Länder sind mit drei oder vier erfüllten Kriterien nahe an der Schwelle zur Mitgliedschaft: Argentinien, Kanada, die Türkei, Südkorea, Pakistan und Nigeria. Nigeria und Pakistan fallen wegen der Gefahr des Staatszerfalls aus. Die Integration der vier Übrigen ins Konzert würde dessen wirtschaftliches und militärisches Potential steigern, aber die regionale Balance beeinträchtigen. Die Türkei könnte im Lichte ihrer Brückenfunktion zwischen Europa, dem Nahen Osten und Zentralasien interessant erscheinen, aber diese Regionen sind bereits durch stärkere Akteure vertreten. Kanadas Einschluss würde Nordamerika disproportionalen Gewicht verleihen, ebenso wie Südkorea Ostasien als dritter Vertreter und Argentinien Südamerika als zweiter. Die Vor- und Nachteile einer solchen Erweiterung müssen abgewogen werden.

Auf dieser Basis ergeben sich drei Optionen für die Zusammensetzung eines Konzerts: erstens ein Konzert mit 10 Ländern, die mehr als 50% der Kriterien erfüllen: die USA, die EU, Russland, China, Indien, Japan, Indonesien, Brasilien, Mexiko und Saudi-Arabien. Zweitens könnten mit Rücksicht auf das regionale und kulturelle Gleichgewicht Australien, Ägypten und Südafrika kooptiert werden, womit das Konzert dreizehn Mitglieder hätte. In dieser Variante hätte Europa mit der EU und Russland zwei Vertreter, der Nahe und Mittlere Osten ebenfalls zwei – Ägypten und Saudi-Arabien -, Nord- und das subsaharische Afrika je einen (Ägypten und Südafrika), ebenso wie Nord-, Mittel- und Südamerika (USA, Mexiko, Brasilien). Ostasien wäre durch China und Japan zweifach repräsentiert, Zentralasien, Südasien, Südostasien und Ozeanien je einfach (Russland, Indien, Indonesien, Australien). Drittens könnte man den regionalen Imperativ zugunsten des wirtschaftlichen und militärischen Potentials lockern. Dann könnte die Mitgliedschaft durch die Aufnahme der Türkei, Argentinien, Kanadas und Südkoreas siebzehn erreichen.

Tabelle 2: Drei mögliche Konzertvarianten

Konzert der 10 (Kandidaten, die mehr als vier Indikatoren erfüllen)	Konzert der 13 (erweitert aus Repräsen- tativitätsgründen)	Konzert der 17 (erweitert um Schwellen- kandidaten)
Brasilien	Brasilien	Brasilien
China	China	China
Europäische Union	Europäische Union	Europäische Union
Indien	Indien	Indien
Indonesien	Indonesien	Indonesien
Japan	Japan	Japan
Mexiko	Mexiko	Mexiko
Russland	Russland	Russland
Saudi Arabien	Saudi Arabien	Saudi Arabien
USA	USA	USA
	Ägypten	Ägypten
	Australien	Australien
	Südafrika	Südafrika
		Argentinien
		Kanada
		Südkorea
		Türkei
<i>60% der Weltbevölkerung</i>	<i>61% der Weltbevölkerung</i>	<i>65% der Weltbevölkerung</i>
<i>72% des Welt-BSP</i>	<i>74% des Welt-BSP</i>	<i>80% des Welt-BSP</i>
<i>80% der Welt-Militärausgaben</i>	<i>82% der Welt-Militärausgaben</i>	<i>86% der Welt-Militärausgaben</i>

Alle Versionen sind repräsentativer als der heutige Sicherheitsrat. Die Kandidaten der Option 1 beherbergen 4,2 Mrd. Menschen oder knapp 60% der Weltbevölkerung, in Option drei steigt der Anteil mit 4,6 Mrd. auf ca. 65%. Das 10-Mitglieder-Konzert würde 72% des Weltbruttosozialprodukts und 80% der Weltmilitärausgaben beinhalten, die Version mit 17 Mitgliedern jeweils 80% bzw. 86%.

5. Das Exklusionsproblem entschärfen

Ein modernes Mähtekonzert wäre dennoch exklusiv. Es hätte eine begrenzte Mitgliederzahl, würde aber nach gemeinsamen Positionen zu Problemen suchen, die die gesamte internationale Gemeinschaft betreffen. Seine Exklusivität läuft Gefahr, Ressentiments zu provozieren und so die Ziele des Konzerts zu unterlaufen (Badie 2011: Kapitel 6). Exklusivität verletzt das Fairnessprinzip, da Entscheidungsbetroffene Beteiligungsmöglichkeiten besitzen sollten, bevor Beschlüsse gefasst sind, und verstößt gegen die symbolische Fiktion souveräner Gleichheit mit negativen Folgen für die Funktion des Konzerts als Ordnungsstifter. Wenn aber die Zusammenarbeit der Großmächte unerlässlich ist, um Zusammenstöße vorzubeugen und die Lösung globaler Probleme zu ermöglichen, dann ist eine gewisse Exklusivität unvermeidbar.

Allerdings kommen Verhandlungserfolge in allen multilateralen Verhandlungen auf Initiative kleiner Gruppen zustande, die Kompromisse ausarbeiten, die letztlich (fast) alle übernehmen. Selbst die VN-Vollversammlung und die Bewegung der Blockfreien folgen diesem Muster. Immer liefert die Initiative der Wenigen die Lösung für alle. Die internationale Gemeinschaft ist nicht uniform gegen eine gewisse Exklusivität, ein annehmbares Ergebnis vorausgesetzt.

Dennoch muss die Praxis eines Mähtekonzerts Kriterien der Legitimität erfüllen. Reale (nicht rechtliche) Ungleichheiten sind leichter erträglich, wenn sie als legitim gelten: Output-Legitimität entsteht, wenn die Ergebnisse nützlich sind und minimalen Maßstäben von Verteilungsgerechtigkeit genügen. Input-Legitimität verlangt ein Minimum an Verfahrensgerechtigkeit: Betroffene Akteure sollten die Chance erhalten, ihre Positionen zu Gehör zu bringen.

Wir wollen das Exklusionsproblem entschärfen und zur Legitimität des Konzerts beitragen: Erstens soll ein modernes Mähtekonzert als informelle, deliberative Institution beginnen, ohne die Entscheidungskompetenz völkerrechtlich legitimer Gremien zu usurpieren (vgl. Kapitel 7). Diese bescheidene Ambition verringert die Legitimitätsanforderungen. Zweitens sind Mitgliedschaftskriterien (vgl. Kapitel 4) wie Bevölkerungszahl und regionales Gleichgewicht legitimitätsrelevant: Eine Mehrheit der Weltbevölkerung, die Mehrheit der Weltkulturen und alle Weltregionen hätten einen Sitz im Konzert. Die Privilegien der Industrieländer entfielen: Der globale Süden würde eine Mehrheit im Konzert stellen. Damit wäre im Vergleich zum Status quo die Input-Legitimität verbessert.

Die Welt besteht vor allem aus kleinen Staaten. Mehr als 50% der VN-Mitglieder beherbergen zusammen weniger als 5% der Weltbevölkerung. Diese Staaten fügen sich zumeist willig den erfolgreichen Anstrengungen anderer, Kompromisse in globalen Verhandlungen zu finden. Für diese „Toleranz des Ausschlusses“ scheint es Bedingungen zu geben: Erstens sollten Kompromisse die Kleinen nicht unfair belasten oder ihre vitalen Interessen verletzen. Die Akzeptanz steigt, wenn die Lösungen Schaden verhüten oder gar Gemeinnutzen stiften. Die Kompromisse müssen daher mit minimalen Erfordernissen von Verteilungsgerechtigkeit vereinbar sein. Wenn das Konzert diese Bedingung erfüllt, wird es für die kleineren Staaten Output-Legitimität genießen. Der Ehrgeiz dieser Staaten, an Entscheidungen *direkt* beteiligt zu werden, ist begrenzt. Er lässt sich auf verschiedene Weise

befriedigen, etwa durch den Bericht eines designierten Konzert-Mitglieds auf der jährlichen Sitzung der VN-Vollversammlung, ergänzt durch ein informelles Treffen, zu dem alle VN-Botschafter eingeladen werden und das sich mit diesem Bericht beschäftigt. Vor den Gipfeltreffen des Konzerts könnten regionale Zusammenkünfte stattfinden, in denen die Nichtmitglieder ihre Positionen zur Konzert-Agenda erläutern (vgl. Kapitel 7). Dennoch könnten kleine Staaten das Bedürfnis haben, ihre eigenen Verbände zu gründen, um vitale Interessen gemeinsam zu vertreten wie die Association of Small Island States (AOSIS), die von der globalen Erwärmung bedroht ist. In diesen Fällen sollte das Konzert Vertreter solcher Gruppierungen zur Konsultation einladen, wenn es das betreffende Thema behandelt wird.

Auch Mittelmächte, die mitreden wollen, aber keinen „Platz am Tisch“ beanspruchen, dürften diese Maßnahmen zu schätzen wissen. Darüber hinaus wären bilaterale Gespräche von Konzertmitgliedern mit Vertretern solcher Staaten oder Besuche in deren Hauptstadt durch den „Konzertverantwortlichen“ („Sherpa“) eines Mitgliedsstaates im Konzert ratsam, um das Gefühl von Anerkennung und Teilhabe zu vermitteln.

Das schwierigste Exklusionsproblem betrifft potentielle Konzertkandidaten, die zu wenige Kriterien erfüllen, in ihrer Region im Schatten eines Konzertmitglieds stehen oder vom Staatszerfall bedroht sind. Für diese kleine Gruppe wichtiger Regionalstaaten sollte ein Netz von Konsultationen nicht nur mit dem Vertreter der jeweiligen Region im Konzert (der ja Konkurrent ist), sondern auch mit anderen Konzertmitgliedern gewoben werden. Das Konzert sollte die vitalen Interessen dieser Staatengruppe in Rechnung stellen. Es könnte eine informelle Regel werden, dass Konzertmitglieder sich nicht um eine nicht-ständige Mitgliedschaft im VN-Sicherheitsrat bewerben, wenn ein „gescheiterter Kandidat“ sich zur Wahl stellt.

Schließlich existiert eine kleine Gruppe von Staaten mit besonderen Schwierigkeiten. Erstens sind das diejenigen, die vom Sicherheitsrat sanktioniert oder von einer Spezialorganisation eines gravierenden Verstoßes gegen sicherheitsrelevante Verpflichtungen überführt worden sind. Solches Verhalten ist schwer mit dem Ziel des Konzerts zu vereinbaren, eine regelgestützte internationale Ordnung zu errichten. Daneben gibt es Staaten, die mit einem Konzertmitglied im Konflikt stehen. Während der erste Typ das Völkerrecht verletzt hat, hat der zweite nur das Pech, einer Großmacht zu missfallen. Beiden Gruppen muss das Konzert Aufmerksamkeit widmen. Schadensbegrenzung ist das Beste, was das Konzert in dieser Hinsicht wird erreichen können.

Das Konzert sollte Konflikteskalation vermeiden und die Spannungen zwischen diesen Staaten und den eigenen Mitgliedern mindern, die Bedrohung für die Außenseiter verringern und eine Garantie für ihre Existenz abgeben, solange sie nicht Frieden und internationale Sicherheit gefährden. Es sollte Konsens bestehen, dass geeignete Mitglieder sich für freiwillige, nicht-bindende Mediation anbieten. Das Konzertmitglied mit dem besten Verhältnis zu dem fraglichen Staat sollte häufige Konsultationen anbieten. Wenn das Konzert einhellig über die von einem notorischen Regelbrecher ausgehenden Gefahren für Frieden und Sicherheit besorgt ist, ist eine gemeinsame Einhegungsstrategie angezeigt. In letzter Instanz würde es Maßnahmen nach Kap. VII der VN-Charter befürworten und seine Mitglieder im Sicherheitsrat bei der Anbahnung einer entsprechenden Entscheidung

unterstützen. Umgekehrt würde das Konzert die Rückkehr eines Regelbrechers zu rechtförmigem Verhalten honorieren.

Die Legitimität eines Mächtekonzerts hängt von seiner guten Arbeit, seinen rechtskonformen und loyalen Beziehungen zu bestehenden Organisationen und der Chance der Nichtmitglieder ab, ihre Position zur Geltung zu bringen. Reguläre Konsultationen sind das wichtigste Instrument, Folgen von Exklusion abzufedern. Die Legitimität beruht auch auf der Regeltreue der Konzertmitglieder. Großmächte stehen nicht über den Regeln, die sie gegenüber anderen durchsetzen wollen. Ändern lassen sich Regeln nur in konsensualen Verfahren im Rahmen eines universalen Multilateralismus (VN-Charta oder Wiener Vertragsrechtskonvention). Gefährlich ist Exklusion durch die Symbolik erniedrigender Nichtanerkennung (Wolf 2011), die radikale Diplomatie und gewaltsame Aktionen der Ausgeschlossenen motivieren kann. Die Konzertmitglieder müssen alle Symbole des Privilegiertseins und Überlegenheitsattitüden vermeiden. Stattdessen ist Respekt gegenüber ihren Partnern außerhalb des Konzerts angebracht.

6. Prinzipien und Normen für ein Konzert des 21. Jahrhunderts

Großmächtekonzerter sind seltener in der Geschichte als Großmächterivalität. Es bedarf einer großen Anstrengung, um normative Grundlagen für eine solche kooperative Institution zu schaffen. Auf einer einvernehmlichen normativen Basis beruhte der Erfolg des klassischen Europäischen Konzerts (Schulz 2009). Manche dieser Prinzipien und Normen wurden in Verträgen fixiert. Andere spiegelten sich lediglich in den dauerhaften Mustern der Regierungspraxis. Ob Prinzipien und Normen eines modernen Großmächtekonzerts auf stillschweigendem Einverständnis, in nicht-bindenden Dokumenten oder in Verträgen besiegelt werden, ist nicht entscheidend. Vielmehr zählt ihr Einfluss auf das Handeln der Akteure. Ein modernes Großmächtekoncert zu schaffen, kann die Ergänzung oder Revision existierender Verhaltensnormen und -prinzipien erfordern (Müller/Rauch 2011). Denn ein Konzert wird nur funktionieren, wenn es aus den freien Diskussionen und Verhandlungen zwischen den Konzertmitgliedern eine Synthese westlicher und nichtwestlicher Vorstellungen schafft.

Im Folgenden schlagen wir Normen und Prinzipien für die Großmächtekooperation vor. Dabei geht es zunächst um generelle Prinzipien (5.1 und 5.2), sodann um den Umgang der Konzertmitglieder untereinander (5.3-5.5) und schließlich um das Verhältnis von Konzert(mitgliedern) und internationaler Umwelt (5.6-5.7). Angesichts heutiger Rivalitäten verlangt dies einen Wandel der internationalen politischen Kultur. Dieser Entwicklungs- und Lernprozess erfordert allseitige Zugeständnisse. Wir halten ihn für möglich, weil zwar Interessendifferenzen zwischen den Großmächten existieren, sie aber nicht die Schwelle unversöhnlicher Feindschaft erreicht haben. Alle Großmächte scheinen berechenbare internationale Beziehungen zu wünschen. Das kann der Ausgangspunkt für nachhaltige Kooperation sein. Glücklicherweise ist am Anfang dieses Prozesses nur die Einigung auf zwei Prinzipien notwendig: die Anerkennung der Notwendigkeit zur Kooperation und der

besonderen Verantwortung der Großmächte für den Frieden auf der einen Seite (Kupchan/Kupchan 1991: 144ff) sowie die Einigung auf stabilitätsorientierte gemeinsame Gewinne auf der anderen Seite.

6.1 Kooperation und Verantwortung

Ein Konzert wird nur entstehen, wenn jede Großmacht versteht, dass Kooperation nicht nur notwendig, sondern in der Globalisierung eine gewinnbringende Strategie für alle ist (Kupchan/Kupchan 1991). Sie ist gewinnbringend, weil so Übel für die internationale Gemeinschaft zu vermeiden sind, die die Großmächte selbst treffen würden, z.B. die Eskalation ihrer Konflikte (Jervis 1985: 64f). Zweitens tut die Einsicht not, dass Sicherheit nicht mehr unilateral zu gewährleisten ist. Drittens gilt es zu begreifen, dass globale Risiken nur beherrschbar werden oder bleiben, wenn die Großmachtbeziehungen kooperative Praxis fördern (Kupchan/Kupchan 1995: 57f). Großmächte müssen auch anerkennen, dass ihr Schadenspotential, ihre Gestaltungsmacht und die überregionale Reichweite ihrer Handlungen ihnen die unausweichliche Verantwortung für das Überleben der Menschheit übertragen (Brown 2004). Die Pflicht, Schaden abzuwenden, ist der Startpunkt ihrer Kooperation. Zunächst scheint diese Orientierung am Gemeinwohl der traditionellen Verfolgung nationaler Interessen zuwiderzulaufen. Bei genauem Hinsehen liegen diese beiden Gesichtspunkte näher als gedacht. Die wachsende Interdependenz verwischt die Differenz zwischen der eigenen Sicherheit und der anderer (Jervis 1985: 71). Deren Sorgen hängen zunehmend mit der eigenen Sicherheit zusammen. Sich um die Menschheit zu sorgen, verlangt weniger Altruismus als die kluge Beachtung der eigenen *langfristigen* Interessen (Kupchan/Kupchan 1991: 126). Die Früchte der Zusammenarbeit sind oft erst in ferner Zukunft zu ernten. Ohne Kooperation hier und jetzt werden sie nie reifen. Die Regierungen müssen verstehen, dass ihre Handlungen stets auf die Reaktionen ihrer Partner einwirken. Politik ist keine Sozialtechnologie, sondern eine Wechselwirkung, bei der die Partner Ziele verfolgen, Werte verwirklichen wollen und von Emotionen getrieben werden. In Rechnung zu stellen, wie eigenes Handeln auf sie wirken wird, verlangt Einfühlungsvermögen und ist unverzichtbar, um unerfreuliche Überraschungen zu vermeiden. Deshalb ist es wichtig, die Kooperationsziele gemeinsam mit den Partnern zu definieren, anstatt eigene Überzeugungen brachial durchsetzen zu wollen. Weltpolitik auf dieser Grundlage wird globale Verantwortung anerkennen, ohne Möglichkeiten und Grenzen der eigenen Fähigkeiten und Ressourcen aus dem Auge zu verlieren. Sie wird kooperative Ansätze gegenüber anderen Großmächten unilateralen Schachzügen vorziehen, weil diese suboptimale Ergebnisse hervorbringen, die eigene langfristige Interessen beschädigen.

6.2 Stabilität und gemeinsame Gewinne

Das klassische Konzert wollte die Stabilität in Europa wahren (Müller 2008: 177). Diese aus der Erfahrung langjähriger Kriege geborene Sorge ließ die Interessen konkurrierender Mächte konvergieren (Rosecrance 1992: 72). Auch heute vereint die Mächte ein starkes Stabilitätsinteresse. Es verlangt nicht Unveränderlichkeit, sondern drückt den Wunsch nach der Berechenbarkeit künftiger politischer und wirtschaftlicher Entwicklungen aus. Der

Rückzug der Bush-Regierung aus bewährten internationalen Regelwerken und ihr Versuch, die Struktur des Mittleren Ostens unilateral gewaltsam zu ändern, war eine Ausnahme von diesem Grundmuster.

Stabilität eröffnet die Möglichkeit, Wandel ohne globale politische Erdbeben zu steuern. In der Geschichte hat es immer lokale und regionale Gewaltkonflikte gegeben. Sie sind seit dem Zweiten Weltkrieg zurückgegangen, bleiben aber ein Risiko.⁵ Die gemeinsame Verpflichtung auf Stabilität drückt den Willen aus, die Konsequenzen lokaler Gewalt einzudämmen und für ihre Beendigung zu arbeiten.

Die Folge dieses Handlungsprinzips wäre das Ende geostrategischer Konkurrenz, die aus der Parteinahme zugunsten lokaler Kontrahenten erwächst und ein Konzert untergraben würde. Sie nährt den Verdacht, die Partner könnten freiwillige Zurückhaltung für „Geländegewinne“ missbrauchen. Die Konzertmitglieder müssen die Erwartung entwickeln, dass die Vorteile der Kooperation mögliche Gewinne aus einseitigen geopolitischen Schachzügen übertreffen (Kupchan/Kupchan 1995: 58), vor allem die höhere Stabilität: Geopolitische Offensiven gegen die vitalen Interessen anderer Großmächte sind gewöhnlich kostenreich und wenig erfolgreich.

Schließlich sollten die Mächte in Rechnung stellen, dass schon viele internationale Regime funktionieren, die auf gemeinsame Vorteile und Stabilität ausgerichtet sind (Müller 2012). Ihre Anstrengungen sollten darauf zielen, diese Regelungen zu stärken.

6.3 Gleichheit und Verschiedenheit

Respekt gegenüber den Partnern verwirklicht eine wichtige Leitnorm (Wolf 2011): die Gleichheit im Konzert als „Gleichheit vor den Normen“. Natürlich bestehen auch zwischen Großmächten Unterschiede in Ressourcen und Fähigkeiten. Diese reale Ungleichheit darf in der Praxis des Konzerts keine Rolle spielen. Vielmehr bedarf es der wechselseitigen Anerkennung als Gleiche. „Gottes eigenes Land“, das „Reich der Mitte“, das „Dritte Rom“ und andere Selbstzuschreibungen von Einzigartigkeit sind zuträglich für das eigene Selbstbewusstsein und die nationale Identität, schaffen aber Spannungen zwischen den Partnern. Der Wunsch nach Anerkennung als Gleicher (Honneth 1996: 355) ist ein zentraler Bestandteil des Gerechtigkeitsempfindens (Müller 2011a). Besonders empfindlich sind Länder und Völker, die durch Kolonialismus und Imperialismus gedemütigt wurden. Daher ist die Anerkennung als gleich die Voraussetzung eines sanften Machtübergangs, da sie den aufstrebenden Mächten anbietet, was sie am meisten begehren, und auch der absteigenden Hegemonialmacht einen gleichrangigen Platz am Tisch der Großen garantiert. Sie bildet die Grundlage vertrauensvoller Zusammenarbeit. Sie ist überdies kein echtes Opfer. Die Staatsführungen „kleinerer Großmächte“ wissen um die Unterschiede in der tatsächlichen Machtverteilung. Informell werden unausgesprochene Ungleichheiten stillschweigend eingeräumt werden. Das war im klassischen Konzert nicht anders. Diese

⁵ www.wiso.uni-hamburg.de/fachbereiche/sozialwissenschaften/forschung/akuf/akuf/ (24.9.2013).

Konzession der etwas weniger Mächtigen ist der Ausgleich für die Konzession der Mächtigen, formale Gleichheit anzuerkennen.

Anerkennung von Gleichheit verlangt ein hohes Toleranzniveau gegenüber der Verschiedenheit der Herrschaftssysteme innerhalb der Konzertmitglieder (Acharya 1999: 86, 90).

Fragen der Legitimität spielen daher für unsere Zwecke nur auf zwischenstaatlicher Ebene eine Rolle. Strukturen, die als legitim wahrgenommen werden, befördern die Kooperationsbereitschaft und reduzieren Widerstände unter den beteiligten Akteuren. Legitimität ist damit in erster Linie funktionalistisch begründet, sie dient aber dem durchaus normativen Ziel der Stabilisierung der Großmachtbeziehungen. Dass ein ähnliches Argument auch für die innerstaatliche Ebene gemacht werden könnte, steht außer Frage, liegt aber außerhalb der Zielsetzung des vorliegenden Reports. Für die friedliche Regulierung der Beziehungen der führenden Mächte ist Respekt für die unterschiedlichen politischen Systeme der Großmächte erforderlich. Das betrifft ethische Fragen, da Herrschaftssysteme die Werte einer Gemeinschaft widerspiegeln. Der politische Wandel in einem Land ist Sache seiner Einwohner. Das moderne Konzert könnte gelegentlich genötigt sein, bei einem solchen Wandel zu assistieren, wenn Zurückhaltung destabilisierende Folgen hätte; auch das klassische Europäische Konzert hat das in einigen Fällen getan. Unter normalen Umständen ist es indes nicht das Geschäft des Konzerts, politischen Wandel zu erzwingen. Im Konzert müssen die Partner einander so nehmen, wie sie sind (Deudney/Ikenberry 2009: 93). Beißende öffentliche Kritik an den politischen Systemen anderer Mächte mag manchen westlichen Staaten Gewohnheit geworden sein, der Stabilität des Konzerts ist sie unzutraglich (Rosecrance 1992: 73). Vielmehr gilt es zu akzeptieren, dass es verschiedene Formen international verlässlicher und verantwortlicher politischer Systeme geben kann (Müller 2008: Kapitel 3). Die Tolerierung politischer Verschiedenheit macht Kooperation zwischen Staaten mit unterschiedlichen Herrschaftssystemen erst möglich. Das schließt maßvolle Kritik und empathische Vorschläge für politische Reform nicht aus, die in persönlichen Gesprächen und Routinediplomatie geäußert werden. Öffentliche, propagandaartige Kampagnen verbieten sich. Diese Unterscheidung ist im Einzelfall nicht leicht durchzuhalten. Es bleibt den Staaten überlassen, eine Praxis freimütiger Diskussion zu entwickeln, die den Partner nicht in die Enge treibt. Zivile Akteure lassen sich freilich auf eine solche Norm nicht verpflichten.

6.4 Verständnis für vitale Interessen

Die Regierungen müssen lernen vorauszusehen, wie ihre globalen und regionalen Aktivitäten auf die Partner wirken. Derartige Empathie setzt Verständnis für deren vitale Interessen voraus (Acharya 1999: 87). So verursacht die Abhängigkeit von Erdölimporten Sorgen über Zugang und Transportwege. Versuche, exklusiven Zugang und vollständige Kontrolle der Seewege durch militärische Überlegenheit zu erreichen, schaffen Ängste und Misstrauen, weil vitale Belange auf dem Spiel stehen. Die Errichtung von Militärstützpunkten in der Nachbarschaft anderer Großmächte oder das Eindringen in deren Cyberspace erzeugen die gleiche Wirkung. Frühere Kolonialmächte müssen verstehen, dass

der Imperialismus Spuren im Gedächtnis der Völker hinterlassen hat. Die westlichen Mächte sollten im Auge behalten, dass die Marginalisierung Russlands nach dem Kalten Krieg bittere Gefühle sogar in liberalen Teilen der russischen Elite hervorgerufen hat. Respekt für die vitalen Interessen einer Macht setzt voraus, dass diese sich normkonform verhält (Suzuki 2008). Normtreue und der Anspruch auf Respekt und Empathie sind zwei Seiten derselben Medaille. Das verlangt die ständige Arbeit an gemeinsamen Interpretationen der Normen des Völkerrechts und den geschriebenen und ungeschriebenen Normen des Konzerts.

6.5 Kein Überlegenheitsstreben

Das klassische Konzert kannte keine Abrüstung und Rüstungskontrolle (Müller/Rauch 2011: 17). Unsere Welt hat Erfahrungen mit deren Erfolgen und Misserfolgen. Ein Gleichgewicht der Kräfte im Konzert herzustellen ist schwierig, aber auch nicht nötig, wenn man zwei Kriterien beachtet. Erstens sollte das Konzert den Zerfall in zwei antagonistische Allianzen vermeiden. Zweitens sollte kein Mitglied unter der existentiellen Bedrohung durch ein anderes Mitglied leiden. Nukleare oder konventionelle Erstschläge sollten ausgeschlossen sein. Die Streitkräfte müssen auf einen Stabilitätszustand hin umrüsten.

Wer an den Nutzen absoluter Überlegenheit glaubt, wird sich umstellen müssen. Die Geschichte lehrt, dass es nur zwei Sicherheitsstrategien in der Multipolarität gibt: ein verhandeltes Gleichgewicht oder eine unbegrenzte Rüstung aller gegen alle mit destabilisierenden Folgen und hohen Kosten. Die USA wird ihre Ausnahmestellung als stärkste Militärmacht langfristig nicht behaupten können. Die aufsteigenden Mächte haben aber auch keine Chance, totale Überlegenheit zu erreichen, weil sie nie über 50% der weltweiten wirtschaftlichen Ressourcen verfügen werden. Unbegrenzte Investitionen in Militärmacht werden Gegenallianzen provozieren die Überlegenheitsstreben neutralisieren. Rüstungswettläufe werden im Patt oder in Kriegen enden. Es ist daher vernünftig, Regeln zu etablieren, die einen ruinösen Wettlauf verhindern (Kupchan/Kupchan 1991: 155f).

6.6 Rechtstreue und Gewaltverbot

Das Völkerrecht stellt die verbindliche Leitlinie für Staaten dar. Rechtstreue Großmächte schaffen ein Gefühl von Verlässlichkeit. Das Konzert muss allerdings Maßnahmen treffen, die eine gemeinsame Interpretation der stets auslegungsfähigen Rechtsnormen begünstigt. Indem Recht die Möglichkeit schafft, Änderungen durch geordnete Verfahren zu erreichen, schafft es die Flexibilität, auf Wandel zu reagieren. Rechtstreue der Starken mildert die Folgen faktischer Ungleichheit und macht den Unterschied zwischen Konzertmitgliedern und Nichtmitgliedern erträglicher. Ein modernes Konzert sollte sich daher als Hüter des Völkerrechts in Kooperation mit dem Sicherheitsrat verstehen.

Insbesondere sollten die Großmächte auf Gewaltanwendung jenseits von Selbstverteidigung verzichten, wenn kein Mandat des VN-Sicherheitsrats vorliegt (Elrod 1976: 164). Unilateraler Gewalteinsatz sendet Schockwellen durch das internationale System. Das Konzert könnte kaum zur Tagesordnung übergehen, wenn ein Konzertmitglied Gewalt

anwendet. Der gemeinsame Glaube an die Tragfähigkeit der Konzernormen hängt am Gewaltverzicht, denn der wichtigste Sicherheitsgewinn durch das Konzert besteht im allseitigen Verzicht auf das „Recht zum Krieg“ (Rosecrance 1992: 75). Damit wird die Kernbestimmung der VN-Charter bekräftigt. Die allgemeine Befolgung dieser Norm liegt im langfristigen Interesse der Großmächte. Es ist zu hoffen, dass der Sozialisierungseffekt der Konzertkooperation die Neigung zur Zurückhaltung bestärkt. Schließlich sind die Erfahrungen, mit Gewalt politische Ziele zu verwirklichen, überwiegend ernüchternd.

6.7 Beilegung von Territorialkonflikten

Territoriale Ausdehnung hat an politischer Bedeutung verloren. Rohstoffreiches und strategisch wichtiges Territorium behält Bedeutung, ansonsten hängt wirtschaftliche Macht mehr von technologischen Fähigkeiten, Wissensgewinn und modernen Dienstleistungen ab, die auch auf kleineren Staatsgebieten konzentriert sein können (z.B. Japan, Deutschland). Territorium bindet aber starke Emotionen: Streit um territoriale Ansprüche zählen heute noch zu den gefährlichsten Konfliktursachen (Vasquez/Valeriano 2008), wobei der reale Nutzen des umstrittenen Landes in keinem Verhältnis zu den psychologischen Bindungen steht. Selbst heute könnten Territorialdispute zwischen Großmächten das Konzert unterminieren (Rosecrance 1992: 75) und globalen Schaden anrichten. Dabei stellt meist die Anerkennung des Status quo die praktikabelste Lösung dar. Die Großmächte sollten die Verpflichtung eingehen, ernsthaft für die Lösung aller Territorialkonflikte zu arbeiten, in die sie verwickelt sind, und auf irreversible Schritte zu verzichten. Die Übertragung des Problems an eine internationale Streitschlichtung oder einen für beide Seiten akzeptablen Mediator kann die Spannungen entschärfen.

Territorialkonflikte zwischen Großmächten und ihren kleineren Nachbarn können Großmachtkonflikte provozieren, weil der bedrohte Staat sich Verbündete sucht. Oder sie können zu einem Legitimitätsverlust des Konzerts führen, wenn der „Kleine“ alleine gelassen wird. Der Eindruck eines imperialen Komplotts wird viele Nichtmitglieder in den Widerstand treiben. Eine gute Nachbarschaftspolitik ist ein Schlüssel zur Legitimität des Konzerts.

Die Konzertmitglieder sollten sich verständigen, territoriale Ansprüche in ihrer Nachbarschaft aufzugeben, sie einer neutralen Streitschlichtung unterstellen, zumindest aber verbindlich auf eine gewaltsame Lösung verzichten. In manchen Fällen mag die gemeinsame Verwaltung und Nutzung der Ressourcen des fraglichen Territoriums den Streit in eine allseitig vorteilhafte Kooperation transformieren. Eine zufriedene Nachbarschaft liegt im Interesse der Großmächte, da das Risiko entfällt, dass die Nachbarn nach außerregionalen Schutzmächten suchen und ihnen militärische Stützpunkte einräumen. Dieser Automatismus geostrategischer Konkurrenz ist vermeidbar, wenn die Großmächte ihre Nachbarn mit Respekt behandeln.

7. Wie würde ein Konzert in die heutige Welt passen?

Im Unterschied zum 19. Jahrhundert ist das internationale System heute mit einer Vielfalt internationaler Institutionen und einem Netz völkerrechtlicher Regeln versehen. Die Konzertmitglieder müssen ihre Praxis in diesen Rahmen einpassen, um nicht das Gewebe der Normen zu zerstören, das die Grundlage ihrer eigenen Ordnungsleistung bildet.

7.1 Die Beziehung zwischen dem Konzert und den Vereinten Nationen

Das Völkerrecht macht die VN zum Entscheidungszentrum für Frieden und Sicherheit und ermächtigt den Sicherheitsrat, Aktionen zu autorisieren und zu mandatieren. Er kann als Rechtssetzer und als Exekutive fungieren. Ein modernes Konzert muss damit vereinbar sein.

Das Konzert ist als freiwilliger Zusammenschluss souveräner Staaten ohne Anspruch auf Entscheidungsprärogative völkerrechtskonform. Es konkurriert nicht mit dem Sicherheitsrat. Da aber Rechtstreue eine Grundnorm des Konzerts sein muss (vgl. 5.6), dient es sogar der Stärkung der Völkerrechtsordnung. Umso wichtiger ist ein einvernehmliches Verständnis der Rechtsnormen. Viele internationale Gruppierungen konsultieren über Sicherheitsfragen, von der EU über die Blockfreie Bewegung bis zur G20. Solange das Konzert Selbstbeschränkung wahrt, ergibt sich kein Konflikt mit dem Völkerrecht.

Mit seiner Informalität und Flexibilität ergänzt das Konzert den protokoll-gebundenen Sicherheitsrat, dessen Reform auf absehbare Zeit nicht zu erwarten ist. Der Sicherheitsrat ist eine formale, rechtsgestützte Institution, das Konzert hingegen arbeitet informell und ohne völkerrechtliche Autorität. Es bietet einen veto-freien Raum für Diskussionen und gestattet Großmächten, die dem Sicherheitsrat nicht permanent angehören, die Partizipation in wichtigen Erörterungen. Für die permanenten Sicherheitsratsmitglieder wird es schwerer, in Entscheidungsverfahren des Sicherheitsrats Positionen zu unterstützen, die vitalen Interessen von Konzertpartnern zuwiderlaufen. Auch wird es schwieriger, ein Veto auszusprechen, wenn die große Mehrheit der Konzertmitglieder ein bestimmtes Vorgehen unterstützt. Dabei bleibt das Veto formal erhalten, so dass sich kein sichtbarer Statusverlust ergibt. Das Konzert würde dem Rat Impulse geben und dessen Entscheidungen formen helfen, ohne sie zu determinieren.

In der Vollversammlung sind alle vom Konzert ausgeschlossenen Parteien vertreten. Volles Engagement dort ist daher essentiell für den erfolgreichen Umgang mit dem Exklusivproblem. Das Konzert sollte der Vollversammlung regelmäßig über seine Aktivitäten berichten und in informellen Treffen interessierten Staaten die Gelegenheit geben, sich zu äußern.

7.2 Das Konzert und die G20

Das Konzert konzentriert sich auf Sicherheitsfragen im engeren Sinne – zwischenstaatliche Dispute, gewaltsame Konflikte und transnationale Herausforderungen, die in bewaffneter

Gewalt enden könnten. Es wäre überfordert, globale Fragen mit indirekten Sicherheitsfolgen aufzugreifen – Weltfinanzpolitik, Währungsfragen, Handel, Umwelt usw. Diese Fragen sollten der G20 überlassen bleiben, deren Mitgliedschaft mit Rücksicht auf deren weltwirtschaftliche Bedeutung zusammengesetzt ist. G20 und Konzert ergänzen sich.

In den Mitgliedschaftsoptionen (Kapitel 4) sind alle Mitglieder bis auf eines (Ägypten) auch in der G20 repräsentiert. Abhängig vom Kriterium sitzen die Hälfte bis vier Fünftel der G20-Teilnehmer auch im Konzert. Diese enge Beziehung macht die Koordination leicht, wo Wirtschafts- und Sicherheitsfragen eng zusammenhängen. Die gemeinsame Mitgliedschaft könnte Paketlösungen für Abkommen im Sicherheitssektor fördern.

Mit einer spezifischen Wirtschaftsfrage wird sich das Konzert befassen: Der Energiesektor ist sicherheitsrelevant, eine globale Organisation fehlt. Einen Großmachtkonflikt über Energieressourcen zu vermeiden ist eine Kernaufgabe des Konzerts. Dazu könnte es eine gemeinsame Strategie für das Management von Nachfrage und Angebot und ein Arrangement für den Fall krisenhafter Marktstörungen geben. Sinnvoll wären Konsultationen mit der kompetentesten Organisation, der Internationalen Energie-Agentur (IEA) der OECD, der nur ein Teil der Konzertmitglieder angehört.

7.3 Das Konzert und regionale Organisationen

Regionale Organisationen betätigen sich in der Sicherheitspolitik (Nikitin/Kazantsev 2009). Für das Konzert sollte das Prinzip der Subsidiarität gelten: Wenn sich regionale Organisationen in Nachbarschaftskonflikten engagieren und nicht nach Hilfe von außen rufen, sollte die Sache ihnen überlassen bleiben. Die globalen Institutionen werden entlastet, und je seltener die Großmächte beansprucht werden, umso geringer ist die Gefahr eines Zusammenstoßes zwischen ihnen. Andererseits sollte das Konzert seine Hilfe nicht verweigern, wenn regionale Organisationen darum bitten. Das Konzert würde mit der Führung der Organisation zu klären haben, welche Art Hilfe erwünscht ist.

Konsultationen mit regionalen Organisationen sollten Teil der Konzertroutine sein. Dabei können die sicherheitspolitischen Sorgen und Anliegen in den Regionen besprochen werden. Die regionalen Führungen würden sich zu globalen Entwicklungen einschließlich der Aktivitäten von Konzertmitgliedern äußern, die für ihre Region bedeutsam oder besorgniserregend sind.

Das Konzert und regionale Organisationen könnten Arbeitsgruppen zu transnationalen Herausforderungen (z.B. Terrorismus, organisierte Kriminalität, Drogenhandel) einrichten, bei denen ein gemeinsames Sicherheitsinteresse besteht. Auf regionaler Ebene werden die meisten dieser Probleme bearbeitet, so dass der Austausch von Erfahrungen und die Herausarbeitung von „best practices“ die regionalen Handlungsrepertoires bereichern könnte.

7.4 Das Konzert und die internationale Zivilgesellschaft

Die „internationale Zivilgesellschaft“, v.a. Nichtregierungsorganisationen (NRO), sind zu globalen Spielern geworden (Willetts 1996). Expertengruppen wie die International Crisis Group oder Kampagnen wie die Landminen-Koalition haben in der Sicherheitspolitik Einfluss genommen. NROs verbessern durch Expertise die Qualität internationaler Entscheidungen, tragen zu höherer Transparenz bei und steigern damit die Legitimität globalen Regierens. Sie können auch zur Legitimität des Konzerts beitragen. Dazu müssen manche Konzertakteure – China, Russland, aber auch manche westliche Regierung – ihre Vorbehalte gegenüber diesen Akteuren hintanstellen. Natürlich repräsentieren auch NROs nur ihre Mitgliedschaft, manche sind ebenso hierarchisch aufgestellt wie nichtdemokratische Regierungen. Ihnen selbst kommt also keine höhere Legitimität als den Regierungen zu. Auch die Dominanz der besser ausgestatteten und zahlreicheren westlichen NROs ist zu beachten, um nicht durch die Hintertür der Zivilgesellschaft die westliche Hegemonie wieder einzuführen (Dany 2012: 85–86).

Im Rahmen der Vereinten Nationen sind Verfahren etabliert worden, um NROs das notwendige Gehör zu verschaffen. Beim Wirtschafts- und Sozialrat (ECOSOC) haben mittlerweile 3.900 NROs Beraterstatus, mit der Arria-Formel wurde sogar im VN-Sicherheitsrat ein informelles Arrangement zur Konsultation mit Vertretern von NROs ins Leben gerufen. Ein modernes Konzert der Großmächte wäre schlecht beraten, auf die Expertise dieser Experten sowie auf die resultierenden Legitimitätsgewinne zu verzichten. Daher sollte das Konzert eine Plattform für die Konsultation mit NROs zur Verfügung stellen. Beratungen mit NROs könnten im Vorfeld eines Konzertgipfels beginnen. So könnte die Präsidentschaft des Konzerts mit einer regional ausbalancierten Gruppe führender NROs über die Agenda bevorstehender Konzertmeetings sprechen, ebenso könnten einzelne Konzertmitglieder mit ihren nationalen und regionalen NROs Konsultationen abhalten. Auch während eines Konzertgipfels sollte ein Austausch mit Vertretern von NROs erfolgen. Dies könnte in Form eines parallel zum Konzertgipfel stattfindenden NRO-Gipfels oder durch Hinzuziehung relevanter Experten zu spezifischen Themensitzungen des Konzerts erfolgen. Experten-Arbeitsgruppen könnten sich kontinuierlich mit spezifischen Fragen befassen.

Ein interessanter Ansatz wäre die gemeinsame Schaffung eines Langzeitprogramms für „menschliche Sicherheit“ (*human security*). Dieses Konzept hat bislang die VN, NROs und einige Mittelmächte begeistert, die Großmächte aber eher kalt gelassen: Es stellt den einzelnen Menschen, vor allem die Armen und Schwachen, in den Mittelpunkt von Sicherheitspolitik (King/Murray 2002). Das Konzert könnte einen „Human Security Fund“ mit freiwilligen Beiträgen gründen und über die Mittelvergabe gemeinsam mit NROs entscheiden. Damit würde den Dialogforen ein praktisches Projekt zur Seite gestellt und demonstriert, dass das Konzert Sorge für die weniger Begünstigten dieser Welt trägt. Da bestehende Meinungsverschiedenheiten um das Konzept der „human security“ nicht entlang der Nord-Süd-Linie verlaufen, besteht die Chance, dass das Konzert sich auf ein solches, gemeinsam mit NROs betriebenes Projekt einigen könnte.

8. Wie würde das Konzert arbeiten?

Ein Mächtekonzept für das 21. Jahrhundert zu etablieren ist eine große Aufgabe. Überhöhten Erwartungen auf der Seite derer, die die Einführung einer dauerhaften multilateralen (Sicherheits-)Kooperation unter Großmächten begrüßen, stehen übertriebene Befürchtungen auf Seiten derer gegenüber, die ein modernes Mächtekonzept ablehnen. Die folgenden Überlegungen über die Funktions- bzw. Arbeitsweisen des Konzerts bemühen sich, beide Übertreibungen zu adressieren. Obwohl einem neuen Mächtekonzept große Ambitionen zu Grunde liegen, sollten die Konzertmächte ihre Mission mit Bescheidenheit und Behutsamkeit angehen.

8.1 Bescheiden starten, schrittweise entwickeln

Ein Akteur mit guter internationaler Reputation sollte den Gründungsprozess des Konzerts nach Konsultationen (v.a. mit den „vier Großen“) anstoßen. Ein Land aus dem „globalen Süden“ wie Indonesien, Brasilien oder Südafrika würde in persönlichen Briefen an die Staatsführer(innen) der ausgesuchten Länder (und der EU) zu einem Treffen einladen. Die USA, Russland, China und Indien würden die Einladung mit Briefen ihrer Staatsoberhäupter unterstützen. Dieses Prozedere ist wohl der einzige Weg, um die EU dazu zu bringen, auf dem Gründungstreffen als „EU“ aufzutreten.

Das Konzert braucht kein eigenes Sekretariat. Der Vorsitz sollte wie in vergleichbaren Gruppierungen jährlich rotieren. Dem Vorsitz fallen die Organisation der Treffen und die Aufrechterhaltung der Kommunikation zu. Dazu genügt ein „Kontaktpunkt“ (Sherpa) nahe bei der Staatsführung. Das informelle, persönliche Format der frühen G7-Treffen ist für den Konzertstart geeignet (Bergsten/Henning 1996): begrenzte Teilnehmerzahl, außer den Staatsführer(inne)n nur „Sherpas“ und Dolmetscher. Die Agenda wäre auf die Ziele des Konzerts, die ersten Prioritäten und den Umgang mit Nichtmitgliedern konzentriert. Aus den diskutierten Prioritäten ergäbe sich die Agenda für das zweite Treffen. Genügend Zeit sollte für bilaterale Gespräche am Rande und für eine allgemeine Diskussion über den „Zustand der Welt“ bleiben, in der aktuelle Krisen zur Sprache kommen. Die Zusammenkunft würde mit einem Communiqué abgeschlossen, das über die Gründung des Konzerts und seine Ziele informiert.

Vom zweiten Treffen an würde das Konzert spezifische Fragen behandeln. Dazu sind vorbereitende Konsultationen zwischen den Konzertmitgliedern und mit Nichtmitgliedern notwendig (vgl. Kapitel 4). Die Zahl der Teilnehmer würde in bescheidenem Umfang wachsen (Experten). Dennoch sollte den „Chefs“ Zeit für Gespräche „unter sich“ zur Verfügung stehen. Die jährlichen Spitzentreffen werden der wichtigste und sichtbarste Teil der Konzertaktivitäten sein. Das Konzert muss aber flexibel bleiben, um mit dem Wandel der internationalen Verhältnisse Schritt zu halten.

Deshalb sollten die Vertreter der Konzertmitglieder bei wichtigen internationalen Organisationen (VN, Internationale Atom-Energie-Organisation, Genfer Abrüstungskonferenz usw.) regelmäßig konsultieren, insbesondere über krisenträchtige Vorkommnisse.

Besonders kritische Problemlagen (z.B. Terrorismusbekämpfung) sollten durch kontinuierliche Arbeitsgruppen bearbeitet werden. Wie im klassischen Konzert sollte im Falle größerer Krisen sofort in einer der Hauptstädte ein gemeinsamer Krisenstab auf Botschafterebene zusammengebracht werden, um eine gemeinsame Haltung zu erarbeiten.

8.2 Die Vorteile der Informalität

Zentrale Ziele des Konzerts sind Vertrauensbildung und Konsensbildung ohne Zwänge des diplomatischen Protokolls. Daher bietet sich Informalität als Arbeitsmodus an (Kupchan/Kupchan 1991: 140f). Informelle Gespräche der Staatsführer(innen) und ihrer Beauftragter helfen, Optionen jenseits der Routinen hoher Diplomatie auszuloten und neue Positionen ohne vorzeitige Festlegungen zu testen, die von den Partnern ohne Gegenleistung „eingepackt“ oder von der heimischen Opposition angeprangert werden könnten (Daase 2009). Auch bietet es Vorteile, akute Krisen ohne das Damoklesschwert des gewaltträchtigen Kapitel VII der VN-Charta zu behandeln. Zumindest in den ersten Jahren eines Großmächtekonzerts ist Informalität empfehlenswert. Auch im Verhältnis zum „Rest der Welt“ wirkt Informalität, gepaart mit dem Grad an Transparenz, den ein offenes Konsultationssystem mit Nichtmitgliedern ermöglicht, weniger drohend als formale Entscheidungsprozesse (Acharya 1999: 97). Daher hilft Informalität dem Konzert, Legitimität zu gewinnen.

8.3 Transparenz versus Vertraulichkeit

Wie die Erfahrung der „G“-Diplomatie gezeigt hat, laufen hochkarätig besetzte, politische Großveranstaltungen unter Umgehung der Öffentlichkeit Gefahr, zivilgesellschaftliches Misstrauen oder offenen Widerstand zu erzeugen. Das Risiko von Protestkampagnen und Sabotageaktionen ist besonders hoch im Falle eines Mächtekonzerts, welches Sicherheitsfragen mit – im Extremfall – globalen Auswirkungen behandelt. Um Befürchtungen über ein Machtoligopol zu zerstreuen und Vertrauen zu gewinnen, sollte das Konzert „public diplomacy“ pflegen und ein Mindestmaß an Transparenz gewährleisten. Zum einen muss die Welt wissen, was das Konzert will und tut. Eine gezielte Informationsstrategie über die prinzipiellen Ziele und Intentionen des Konzerts ist von Beginn der Konzert-Diplomatie an unabkömmlich, um die schlimmsten Befürchtungen zu zerstreuen; regelmäßige Pressekonferenzen bzw. -erklärungen über die Agenda und – soweit möglich – die Inhalte der Diskussionen im Vorfeld sowie im Verlauf eines Konzertgipfels verstehen sich von selbst. Zum anderen erfordert Transparenz auch ein gewisses Maß an Interaktion mit der interessierten „Außenwelt“. Wie bereits in Abschnitt 6.4 ausgeführt, sollte ein Mächtekoncert im Unterschied zur „G“-Diplomatie daher eine Diskussionsplattform für Vertreter aus Zivilgesellschaft und Wissenschaft bereithalten. Den Transparenz-Erfordernissen des Mächtekonzerts sind jedoch auch Grenzen gesetzt. Völlige Transparenz – im Unterschied zu Transparenz, die den tatsächlichen öffentlichen Bedarf deckt, – ist der Feind des Vertrauens und damit der Annäherung der Großmächte abträglich. Die beteiligten Staatsführer(innen) müssen in der Lage sein, „laut zu denken“, ohne am nächsten Tag für ihre Gedankenexperimente öffentlich in Stücke gerissen zu werden. Die

Diskussionen und Gespräche, welche die Konzertmitglieder führen, und die Positionen, die sie dabei vertreten, sollten vertraulich behandelt werden.

8.4 Mit bilateralen Konflikten umgehen – der „ASEAN“-Weg

Das Konzert soll friedlicher Großmachtkooperation den Weg ebnen. Es kann existierende bilaterale Dispute nicht ignorieren, die das höchste Risiko darstellen. Zugleich scheuen sich manche potentiellen Mitglieder, diese Probleme multilateral zu behandeln, weil sie ihre Isolierung in der Gruppe fürchten.

Die frühe Praxis der ASEAN zeigt einen Weg, mit diesem Dilemma umzugehen (Freistein 2006). Die ASEAN war sich einig, dass die territorialen Dispute ihrer Mitglieder den Fortschritt friedlicher Kooperation nicht behindern dürften, und dass die Mitgliedsstaaten die Verantwortung für Konfliktmanagement und Streitbeilegung trügen. Daher ließen Spitzentreffen Zeit für bilaterale Gespräche am Rande. Die Gruppe erwartete von ihren Mitgliedern, diese Zeit für konstruktive Konfliktbehandlung zu nutzen, und dieser Erwartung wurde genügt.

Von diesem *modus operandi* würde das Konzert profitieren. Bilaterale Dispute stünden nicht auf der Plenaragenda. Sie wären aber von der Norm geleitet, dass streitende Mitgliedsstaaten die Pflicht zur friedlichen Verständigung tragen und in vertraulichen Gesprächen zu erfüllen suchen. Dadurch würde ein freundlicher Druck in Richtung Verständigung ausgeübt, ohne Befürchtungen einer Parteinahme durch das Plenum zu nähren.

8.5 Gemeinsame Positionen finden – Entscheidungen vorbereiten

In seiner ersten Phase wird das Konzert Konsultationen und Vertrauensbildung betreiben und versuchen, Differenzen zwischen seinen Mitgliedern zu verringern. In dieser Phase ist der Ehrgeiz gering, als kollektiver Akteur zu handeln. Der Wert der Gruppierung wird der freie Austausch von Positionen, Ideen und Besorgnissen sein.

Nach einem guten Start dürften Versuche zunehmen, gemeinsame Positionen zu erreichen. Das könnte in gemeinsamen Aktionen münden: im Sicherheitsrat für Entscheidungen zusammenarbeiten, gemeinsame Demarchen vornehmen, eine Kontaktgruppe für die Beilegung eines regionalen Konflikts einrichten und so weiter. Diese operative Richtung würde man mit Behutsamkeit einschlagen, um existierenden Institutionen nicht ins Gehege zu kommen.

Das Konzert ist in erster Linie eine deliberative Institution, die Entscheidungen vorbereiten und Differenzen zwischen ihren Mitgliedern verringern soll. Wenn es als Ganzes Positionen einnehmen oder gemeinsame Aktionen durchführen soll, empfiehlt sich das Konsensprinzip: Gegen den expliziten Wunsch eines Mitglieds oder mehrerer Mitglieder sollte das Konzert nicht agieren. Später wird die Informalität des Konzerts vielleicht flexible Verfahren gestatten. Konsens minus eins gibt es als Entscheidungsprinzip sogar in einer formalen Organisation wie der OSZE, anderswo sind qualifizierte Mehrheiten für Entscheidungen zulässig. Das Konzert wird seine eigene Praxis entwickeln, aber darauf

achten müssen, nicht einzelne Mitglieder zu entfremden. Eine „sanfte“ Möglichkeit, einen unvollständigen Konsens zu überwinden, ist das „opting out“ ohne öffentlichen Widerspruch (vergleichbar der Abwesenheit oder Enthaltung im Sicherheitsrat). Mitglieder können die Sinnhaftigkeit einer Option bezweifeln, ohne ihre Partner behindern zu wollen. Auch können Mitglieder den Kurs billigen, ohne sich selbst zu beteiligen. Das „opting out“ ermöglicht der Mehrheit den erwünschten Kurs, ohne das abweichende Mitglied zu desavouieren.

Das Konzert definiert sich als informelle Struktur, die die Arbeit formaler Institutionen wie der VN unterstützt und ergänzt, aber nicht ersetzt. Konfliktvermeidung und Konsensbildung zwischen den Großmächten sind für das Funktionieren rechtsgestützter internationaler Organisationen essentiell. Die Bescheidenheit in der Zwecksetzung wird daher die Wirksamkeit des Konzerts nicht einschränken, dokumentiert aber seinen Respekt vor völkerrechtlichen Regeln und den Teilnahmerechten anderer.

9. Schlussfolgerungen

Mit der Hauptaufgabe, das Risiko von Großmächtekonflikten abzubauen und den friedlichen Wandel der internationalen Machtverhältnisse zu steuern, soll das Konzert als Forum der Vertrauensbildung dienen und die Transparenz der vitalen Interessen, Strategien, Bedürfnisse und Bedrohungssperzeptionen seiner Mitglieder erhöhen. So kann es Dispute entschärfen und Kooperationsweisen einüben, die allen Mitgliedern vermitteln, dass ihre vitalen Interessen respektiert werden. Es bietet den Großmächten ein Instrument, Krisen untereinander zu vermeiden und andere Krisen kollektiv zu meistern. Als informelle Institution stellt es ein Forum für Konsultation und Kommunikation und für die Schaffung geteilter Verhaltensnormen dar. Um in diese Funktion hineinzuwachsen, brauchen die Konzertmitglieder Mitglieder genügend Anlaufzeit: Das Konzert wird seinen Weg durch „Versuch und Irrtum“ finden. In diesem Prozess wird sich eine „Kultur der Konzertierung“ herausbilden. Die Partner werden erst lernen müssen, Interessen, Stil und Eigenheiten der anderen zu verstehen. Es ist daher wichtig, sie nicht mit überzogenen Erwartungen zu befrachten.

Zunächst wird sich das Konzert auf Sicherheitsprobleme konzentrieren, die sich negativ auf das Wohlergehen der Menschheit auswirken könnten. Wenn die gemeinsame Praxis etabliert und Vertrauen aufgebaut ist, wird das Chancen eröffnen, auch andere Menschheitsfragen anzugehen, da Lösungen nicht mehr durch Konflikte zwischen den Großmächten blockiert werden. Ob das dann innerhalb des Konzerts oder an anderer Stelle geschieht, ist zweitrangig.

Blockaden erwachsen aus Fehleinschätzungen, Missverständnissen und dem Gefühl großer Staaten, in Rivalitäten mit ihren Partnern verwickelt zu sein. Hier kann eine informelle Institution zur Auflösung von Blockaden beitragen, indem sie neue Kommunikationskanäle schafft und eine gemeinsame Praxis ermöglicht.

Die Fähigkeit eines Konzerts, seine Ziele zu erreichen, hängt von der Mitgliedschaft, den Normen, dem Umgang mit Nichtmitgliedern und der Einbettung in bestehende Institutionen und Rechtsnormen ab. Wird eine dieser Dimensionen nicht ausgefüllt, kann das Konzert seine Legitimität verlieren, internationalen Widerstand provozieren und seine Ziele verfehlen. Im Vergleich mit seinem Vorläufer aus dem 19. Jahrhundert muss es mit Legitimitätsfragen und der internationalen und institutionellen Umwelt bedachter umgehen. Es ist repräsentativer für die Welt und hat gute Möglichkeiten, sich in die bestehenden Institutionen einzufügen, wenn es deren rechtliche Prärogative anerkennt und sie unterstützt und ergänzt, anstatt zu konkurrieren.

Die Beziehungen zwischen den potentiellen Konzertmitgliedern sind nicht problemlos, aber nirgends besteht ein irreparabler Antagonismus. Bei Terrorismus, Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, illegalem Waffenhandel, Piraterie oder stabilen Energiemärkten stimmen ihre Interessen weitgehend überein. Alle wünschen, große Konflikte gegeneinander zu vermeiden. Ihre Zusammenarbeit würde der Staatengemeinschaft nützen und kein Oligopol auf Kosten des „Restes“ etablieren.

Dem Zusammenbruch des Europäischen Konzerts folgte der Erste Weltkrieg. Man muss sich der Risiken des Versagens bewusst sein. Das sich entwickelnde Konfliktsystem in Asien birgt vergleichbare Risiken. Der fatale Ausgang ist indes nicht programmiert. Die größte Gefahr für die Zukunft wäre die unregelte Rivalität zwischen den mächtigsten Staaten in einer Periode tektonischer Machtverschiebungen. Selbst eine nur teilweise Realisierung gemeinsamer Normen und Verfahren, wie sie diese Studie vorschlägt, könnte die künftigen Sicherheitsherausforderungen mildern helfen und das Risiko dramatischer Konfrontationen vermindern.

Aufgrund seiner Präferenz für multilaterale Diplomatie sollte Deutschland einem künftigen Konzert – insbesondere wenn es nicht in Konkurrenz zum VN-System entsteht – positiv gegenüberstehen. Für Deutschland führt der Weg ins Konzert indes nur über Europa.

Deutschland sollte im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik darauf hinwirken, die europäischen Beziehungen zu den großen Mächten, die gegenwärtig in separaten „strategischen Dialogen“ mit einem wirtschaftlichen Schwerpunkt geführt werden, miteinander zu verknüpfen und ihren politisch-strategischen Gehalt zu vertiefen. Ein Ziel der europäischen Politik in diesen Dialogen sollte sein, auf den Abbau von Spannungen im Viereck USA-China-Russland-Indien hinzuwirken. Für die Politik der EU gilt weiterhin, dass der Dialog mit regionalen Organisationen und regionalen Vormächten wie Brasilien, Indonesien oder Südafrika sowie ein neuer, noch zu schaffender Dialog zwischen der EU und der Blockfreienbewegung genutzt werden könnte, um die Idee des globalen Multilateralismus in Gestalt eines Konzerts intensiv zu diskutieren. Hierbei wird es vor allem darum gehen, das komplementäre Verhältnis zwischen Konzert und Vereinten Nationen herauszuarbeiten.

Möchte die Bundesregierung die Entwicklung eines Konzerts fördern und den europäischen und deutschen Einfluss darin sicherstellen, dann sollte sie sich jedoch, neben dem Werben für die Konzertierte Idee unter den europäischen Partnern, vor allem um eine

Vereinheitlichung der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik bemühen. Sollte dieses Bemühen erfolgreich sein – wobei es im Moment eher eine gegenläufige Tendenz zu geben scheint – dann würde Deutschland einem potentiellen Mächtekoncert für das 21. Jahrhundert einen großen Dienst erweisen und sein Zustandekommen erheblich vereinfachen.

10. Literatur

- Acharya, Amitav* 1999: A Concert of Asia?, in: *Survival* 41: 3, 84-101.
- Badie, Bertrand* 2011: *La Diplomatie de Connivence – Les Dérives Oligarchiques du Système International*, Paris: Éditions La Découverte.
- Baumgart, Winfried* 1999: *Europäisches Konzert und Nationale Bewegung – Internationale Beziehungen 1830-1878*, Band 1, Paderborn.
- Bergsten, C. F./Henning, C. R.* 1996: *Global Economic Leadership and the Group of Seven*, Washington, DC.
- Brown, Chris* 2004: Do Great Powers Have Great Responsibilities? Great Powers and Moral Agency, in: *Global Society*, 18:1, 5-19.
- Casetti, Emilio* 2003: Power Shifts and Economic Development: When Will China Overtake the USA?, in: *Journal of Peace Research* 40: 6, 661-675.
- Daase, Christopher* 2009: Die Informalisierung internationaler Politik – Beobachtungen zum Stand der internationalen Organisation, in: Dingwerth, Klaus (Hrsg.): *Die organisierte Welt. Internationale Beziehungen und Organisationsforschung*, Baden-Baden: Nomos, 290-308.
- Dany, Charlotte* 2012: Ambivalenzen der Partizipation – Grenzen des NGO-Einflusses auf dem Weltgipfel zur Informationsgesellschaft, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* 19: 2, 71-99.
- Dasgupta, Chandrashekar* 2007: India and the Changing Balance of Power, in: Sinha, Atish/Mohta, Madhup (Hrsg.): *Indian Foreign Policy – Challenges and Opportunities*, New Delhi: Foreign Service Institute, 91-111.
- Dembinski, Matthias/Müller, Harald/Rauch, Carsten* 2011: Die EU als weltpolitischer Spieler: Zwischen Renationalisierungstendenzen und Supermachtphantasien, in: Johannsen, Margret/Schoch, Bruno/Hauswedell, Corinna/Debiel, Tobias/Fröhlich, Christiane (Hrsg.): *Friedensgutachten 2011*, Münster: Lit Verlag, 139-154.
- Dembinski, Matthias/Schumacher, Barbara/Spanger, Hans-Joachim* 2010: *Reset Revisited – zur Programmierung europäischer Sicherheit*, HSFK-Report. Nr. 6, Frankfurt am Main.
- Deudney, Daniel/Ikenberry, G. John* 2009: The Myth of the Autocratic Revival, in: *Foreign Affairs* 88: 1, 77-93.
- Elrod, Richard* 1976: The Concert of Europe: A Fresh Look at an International System, in: *World Politics* 28: 2, 159-174.
- Freistein, Katja* 2006: Die Praxis des „ASEAN Way“. Über den Umgang mit zwischenstaatlichen Konflikten in Südostasien, HSFK-Report. 4, Frankfurt am Main.
- Honneth, Axel* 1996: *The Struggle for Recognition: The Moral Grammar of Social Conflicts*, Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Jervis, Robert* 1985: From Balance to Concert: A Study of International Security Cooperation, in: *World Politics* 38: 1, 58-79.

- Kießling, Friedrich 2002: Gegen den „großen Krieg“? Entspannung in den internationalen Beziehungen 1911-1914, München, Oldenbourg.
- King, Gary/Murray, Christopher J. L. 2002: Rethinking Human Security, in: Political Science Quarterly 116: 4, 585–610.
- Kupchan, Charles A./Kupchan, Clifford A. 1995: The Promise of Collective Security, in: International Security 20: 1, 52-61.
- Kupchan, Charles A./Kupchan, Clifford A. 1991: Concerts, Collective Security, and the Future of Europe, in: International Security 16: 1, 114–161.
- Lebow, Richard N./Valentino, Benjamin 2009: Lost in Transition: A Critical Analysis of Power Transition Theory, in: International Relations 23: 3, 389–410.
- Mueller, John 1989: Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War, New York, NY: Basic Books.
- Müller, Harald 2008: Wie kann eine neue Weltordnung aussehen? Wege in eine nachhaltige Politik, Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, Band 718, Bonn.
- Müller, Harald 2011a: Justice in International Diplomacy, HSK-Arbeitspapiere Nr. 8, in: <http://hsfk.de/fileadmin/downloads/arbeitspapier0811.pdf>.
- Müller, Harald 2011b: Nukleare Abrüstung – Optionen für den kommenden Überprüfungszyklus des NVV, HSK-Report. Nr. 7, Frankfurt am Main.
- Müller, Harald 2012: Security Cooperation, in: Carlsnaes, Walter/Risse-Kappen, Thomas/Simmons, Beth A. (Hrsg.): Handbook of International Relations, London: Sage, 607-634.
- Müller, Harald/Rauch, Carsten 2011: Managing Power Transition with a „Concert of Powers“? (Paper prepared for Presentation at the ISA Annual Convention 2011: 16.-19. März, Montreal.
- Nikitin, Alexander/Kazantsev, Andrey (Hrsg.) 2009: International Security Organizations in Eurasia: Rivalry and Co-operation, Moskau: MGIMO Publishing House.
- Ollapally, D. 2013: India: The Ambivalent Power in Asia, in: International Studies 48: 3-4, 201–222.
- Osiander, Andreas 1994: The States System of Europe, 1640 – 1990. Peacemaking and the Conditions of International Stability, Oxford (u.a.); Clarendon Press.
- Rauch, Carsten 2013: On Peaceful Power Transition – Die Machtübergangstheorie, das Konzept des friedlichen Machtübergangs und der weltpolitische Aufstieg Indiens, Dissertation an der Goethe Universität in Frankfurt am Main.
- Rosecrance, Richard 1992: A New Concert of Powers, in: Foreign Affairs 71: 2, 64-82.
- Sagar, Rahul 2004: What's in a Name? India and America in the Twenty-First Century, in: Survival 46: 3, 115-136.
- Schirm, Stefan A. 2010: Leaders in Need of Followers: Emerging Powers in Global Governance, in: European Journal of International Relations 16: 2, 197–221.
- Schroeder, Paul W. 2004: Embedded Counterfactuals and World War as an Unavoidable War, in: Schroeder, Paul W. /Wetzel, David/Jervis, Robert/Levy, Jack S. (Hrsg.): Systems,

- Stability, and Statecraft: Essays on the International History of Modern Europe, Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 157-191.
- Schulz, *Matthias* 2009: Normen und Praxis – Das europäische Konzert der Großmächte als Sicherheitsrat, 1815 – 1860, München: Oldenbourg Verlag.
- Suzuki, *Shogo* 2008: Seeking „Legitimate“ Great Power Status in Post-Cold War International Society. China's and Japan's Participation in UNPKO, in: *International Relations* 22: 1, 45-63.
- Tammen, *Ronald L./Kugler, Jacek/Lemke, Douglas/Stamm, Allan C., III/Abdollahian, Mark/Alsharabati, Carole/Efrid, Brian/Organski, A. F. K.* 2000: *Power Transitions: Strategies for the 21st Century*, New York, NY.
- Vasquez, *John A./Valeriano, Brandon* 2008: Territory as a Source of Conflict and a Road to Peace, in: Bercovitch, Jacob/Kremenjuk, Victor/Zartman, I. W. (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Conflict Resolution*, London: Sage, 193-209.
- Welch, *David A.* 1993: *Justice and the Genesis of War*, Cambridge Studies in International Relations, Band 29, Cambridge: Cambridge University Press.
- Welch, *Deborah L./Shevchenko, Alexei* 2010: Status Seekers. Chinese and Russian Responses to U.S. Primacy, in: *International Security* 34: 4, 63-95.
- Willetts, *Peter* (Hrsg.) 1996: *The Conscience of the World. The Influence of Non-Governmental Organisations in the UN System*, London: Brookings Institution.
- Wolf, *Reinhard* 2011: Respect and Disrespect in International Politics: The Significance of Status Recognition, in: *International Theory* 3: 1, 105-142.
- Zakaria, *Fareed* 2009: *Der Aufstieg der Anderen – Das postamerikanische Zeitalter*, München: Siedler Verlag.